# ГЧП с участием нескольких публичных субъектов: проблемы и решения

Законодательное регулирование проектов государственно-частного партнерства в настоящее время ограничивается нормами о договоре концессии на федеральном уровне, а также региональными и муниципальными актами. Однако правила осуществления государственно-частного партнерства с участием нескольких публично-правовых образований, которое на практике востребовано, в федеральном законодательстве отсутствуют, а в региональном затрагиваются редко.

развитие

Государственно-частное партнерство (далее — ГЧП) — механизм, успешно применяющийся во всем мире для реализации крупномасштабных проектов, требующих привлечения значительного объема внебюджетных инвестиций. Наряду с этим механизмы ГЧП актуальны не только для мегапроектов, но и для среднего уровня и более мелких проектов, в том числе в муниципалитетах. Статистика свидетельствует о том, что в настоящее время концессионное соглашение — наиболее востребованный в России механизм ГЧП на всех уровнях власти, в первую очередь из-за имеющейся нормативной базы и правоприменительной практики. В то же время и этот механизм пока не нашел настолько широкого применения, как изначально планировали законодатели.

К сожалению, Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон о концессиях) и региональное ГЧП-законодательство не в полной мере востребованы для региональных, межмуниципальных и муниципальных проектов. Дело в том, что вопрос совместного участия в ГЧП нескольких публично-правовых образований, в целом актуальный для реализации проектов на всех уровнях власти, в этих нормативных актах не урегулирован. Несмотря на то что в науке проработке данного вопроса уделено меньшее внимание, чем, к примеру, вопросам гарантий концессионеру, он нередко становится пресекательным для реализации многих ГЧП-инициатив.

## В законе появилась возможность проведения совместных ГЧП-конкурсов

На практике круг заинтересованных лиц, вовлеченных в реализацию крупномасштабных проектов, выходит за рамки одного субъекта — инициатора проекта. Например, это происходит в случае реализации проектов в отношении объектов, расположенных на территории нескольких публично-правовых образований и (или) предназначенных для удовлетворения нужд потребителей, проживающих на территории разных муниципальных образований (развитие коммунальной инфраструктуры, располагающейся на территории нескольких муниципальных образований, или комплексное строительство школьных и дошкольных учреждений в регионе). При такой ситуации одновременная реализация однотипных проектов в каждом публично-правовом образовании затрудняет синхронизацию мероприятий, а также требует наличия у каждого публично-правового образования ресурсов для подготовки проекта и участия в соответствующих конкурсных процедурах.

Аналогичная проблема возникает, когда необходимо выбрать частного партнера, в обязанности которого в том числе будет входить осуществление дорожной деятельности на территории субъекта РФ. Казалось бы, субъект РФ вправе заключить такое концессионное соглашение, но в то же время у него не будет полномочий допустить частного партнера на автомобильную дорогу федерального значения, если такой партнер намерен осуществлять дорожную деятельность не только на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения (ст. 12 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Отсутствие в федеральном законодательстве норм, способствующих реализации ГЧП-проектов совместно несколькими публично-правовыми образованиями, приводит к тому, что сроки принятия решений по проектам и запуска ГЧП-конкурсов затягиваются. Аналогичные вышеописанным вопросы приходится решать, изобретая каждый раз всевозможные правовые конструкции. В то же время есть несколько примеров крупномасштабных проектов, реализующихся с участием более чем одного публично-правового образования: проект «Белкомур» (комплексная программа промышленного и инфраструктурного развития Республики Коми, Пермского края, Архангельской области), «Урал Промышленный — Урал Полярный», создание межмуниципальных полигонов твердых бытовых отходов в Городецком и Балахнинском районах Нижегородской области, проект «Чистый Дон» и т.д.

Наиболее вероятной сферой законодательства, которая в ближайшем будущем урегулирует данный вопрос, является концессионное законодательство. Напомним, что концессионное соглашение является единственной формой ГЧП, регулирование которой осуществляется на основе специального законодательства, а именно — Закона о концессиях. До недавнего времени Закон о концессиях не содержал норм, касающихся участия нескольких публично-правовых образований на стороне концедента. Однако принятый 21 июля 2014 г. Федеральный закон № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О концессионных соглашениях“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает возможность заключения указанными публично-правовыми образованиями соглашения о проведении совместного конкурса (далее — Закон № 265-ФЗ).

Законом № 265-ФЗ статья 5 Закона о концессиях была дополнена новой ч. 13, согласно которой в случае, если при заключении концессионного соглашения планируются создание и (или) реконструкция объекта, части которого находятся или будут находиться в собственности разных публично-правовых образований, этими публично-правовыми образованиями до объявления о проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения заключается соглашение о проведении совместного конкурса. Такое соглашение включает в том числе информацию о лице, которое будет организатором совместного конкурса, права и обязанности публично-правовых образований при проведении конкурса, порядок и сроки утверждения и подготовки конкурсной документации, информацию о предмете конкурса и т. д. Указанное положение позволит синхронизировать заключение концессионных соглашений несколькими публично-правовыми образованиями с одним концессионером в отношении одного и того же объекта.

## Вопросы ГЧП регулируются на региональном и местном уровне

Рассмотрим, как урегулирован вопрос участия нескольких публично-правовых образований в соглашениях о ГЧП, не являющихся концессионными соглашениями.

В связи с отсутствием единого федерального закона, который комплексно регулировал бы отношения в сфере ГЧП, законодательное регулирование в настоящее время осуществляется в основном на уровне регионов. Более чем в шестидесяти субъектах РФ приняты региональные ГЧП-законы, однако всего в нескольких субъектах такие законы содержат положения, устанавливающие совместное участие публично-правовых образований в ГЧП-проектах. Чаще всего эти положения лишь предусматривают возможность участия муниципальных образований в совместных с субъектом РФ проектах[1]. В основном порядок, а также формы участия муниципальных образований устанавливаются в муниципальных правовых актах[2].

Разработанный Минэкономразвития России законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (далее — ГЧП-закон, см. также «ЭЖ», 2013, № 41, с. 01) должен будет ввести на законодательном уровне возможность участия в ГЧП нескольких публичных партнеров, оставляя право устанавливать дальнейшее регулирование в данной области субъектам РФ. Однако данный проект не предусматривает условия и порядок такого взаимодействия публично-правовых образований. Вместе с тем, несмотря на отсутствие легитимности в регулировании региональными ГЧП-законами сферы ГЧП до принятия федерального ГЧП-закона, на субъектном уровне уже сложилась своя практика участия в проектах ГЧП нескольких публично-правовых образований на стороне публичного партнера.

Анализ практики реализации ГЧП-проектов с участием регионов и муниципалитетов позволяет выделить следующие основные формы их участия: предоставление финансирования, организация реализации проекта и реализация соглашений о ГЧП в интересах нескольких муниципальных образований на условиях межмуниципального сотрудничества.

1. Предоставление финансирования. Развитию проектов ГЧП на муниципальном уровне препятствует прежде всего недостаточность средств в бюджетах муниципальных образований для подготовки и реализации инфраструктурных проектов. В связи с этим наиболее распространенным способом участия региона в муниципальном проекте является предоставление межбюджетных трансфертов для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (см., например, постановление Правительства Ростовской области от 13.12.2012 № 1073 «О порядке участия сторон государственно-частного партнерства в реализации инвестиционного проекта на территории Ростовской области»).

**1** Законы Республики Алтай от 05.03.2008 № 15-РЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай», Республики Коми от 04.10.2010 № 112-РЗ «Об участии Республики Коми в государственно-частном партнерстве», Республики Татарстан от 01.08.2011 № 50-ЗРТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан», Удмуртской Республики от 09.10.2009 № 39-РЗ «Об участии Удмуртской Республики в государственно-частных партнерствах» и т. д.

**2** Решения Собрания депутатов Городовиковского РМО Республики Калмыкия от 15.03.2012 № 275 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в Городовиковском районном муниципальном образовании Республики Калмыкия», Городской думы муниципального образования «Город Астрахань» от 06.06.2011 № 80 «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в городе Астрахани», Махачкалинского городского Собрания от 29.02.2008 № 8-2 «Об утверждении Положения „Об участии городского округа „город Махачкала“ в муниципально-частных партнерствах“» и т. д.

2. Организация реализации проекта. Ввиду отсутствия у муниципальных образований необходимых ресурсов для самостоятельной организации мероприятий по заключению и дальнейшему исполнению ГЧП-соглашений к участию часто привлекается субъект РФ в качестве организатора и координатора реализации инфраструктурного проекта. Так, в соответствии с законодательством Астраханской области в случае совместного участия субъекта РФ и муниципального образования в соглашении о ГЧП организатором проведения конкурса и заключения соглашения является Правительство Астраханской области (постановление Правительства Астраханской области от 18.06.2013 № 219-П «О мерах по реализации Закона Астраханской области от 01.09.2010 № 46/2010-ОЗ»). Инициатором совместной реализации проекта при этом может быть как субъект РФ, так и муниципальное образование. Законодательство Томской области, например, предусматривает совместное участие муниципального образования только путем присоединения муниципального образования к проектам, планируемым к реализации на региональном уровне (постановление Администрации города Томска от 06.02.2013 № 93 «Об утверждении Порядка принятия решения об участии муниципального образования „Город Томск“ в государственно-частном партнерстве»).

### Субъект РФ может участвовать в ГЧП-проекте с разными полномочиями

Оформление участия регионов и муниципальных образований в ГЧП-проекте осуществляется путем включения их в качестве публичного партнера в соглашение или же путем заключения самостоятельного соглашения между публичным партнером и иным публично-правовым образованием.

В первом случае соглашением о ГЧП будет устанавливаться определенный набор прав и обязанностей каждого публичного партнера в отношении друг друга и в отношении частного партнера (передача в аренду земельного участка, финансирование, предоставление отдельных инструментов государственной поддержки), а также частного партнера в отношении публичных. Однако права и обязанности сторон в рамках такого соглашения не всегда будут корреспондировать друг другу в связи с различным предметом каждого из обязательств.

Так, например, в рамках ГЧП-соглашения, заключенного между муниципальным образованием, субъектом РФ (публичные партнеры) и частным партнером, муниципальное образование обязуется обеспечить создание объектов капитального строительства, субъект РФ обязуется осуществить частичное финансирование реализации проекта за счет средств областного бюджета, а частный партнер, соответственно, построить и ввести в эксплуатацию объект соглашения. Обязанность частного партнера по строительству и вводу в эксплуатацию объекта в данном случае напрямую корреспондирует только обязанности муниципального образования. Условиями ГЧП-соглашения в таком случае предусматривается обязанность частного партнера по передаче объекта соглашения в собственность тому или иному публично-правовому образованию. В качестве примера можно привести примерную форму соглашения об участии сторон ГЧП в реализации инвестиционного проекта, утвержденную постановлением Правительства Ростовской области от 13.12.2012 № 1073.

Кроме того, соглашение должно устанавливать объем и характер ответственности каждого из публичных партнеров в отношении частного и наоборот, поскольку обязанности публичных партнеров в рассматриваемом случае солидарными не являются (ст. 322 ГК РФ). Такой способ закрепления участия нескольких публичных партнеров значительно упрощает взаимодействие сторон внутри проекта, однако при его использовании необходимо обратить внимание на содержание такого соглашения. Положения о финансировании проекта не должны противоречить принципу самостоятельности бюджетов, не допускающему установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы РФ, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы РФ.

Финансовое участие публично-правовых образований в таком случае должно осуществляться в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ о межбюджетных трансфертах. Примером многостороннего соглашения в ГЧП-проекте является инвестиционное соглашение «О порядке реализации и совместного финансирования регионального инвестиционного проекта „Чистый Дон“ за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, средств бюджета Ростовской области, средств бюджета города Ростова-на-Дону и ООО „АБВК-Эко“».

Во втором случае одновременное участие нескольких публично-правовых образований в ГЧП осуществляется путем заключения самостоятельного соглашения между публичным партнером и иным публично-правовым образованием. Такое соглашение регулирует отношения двух публично-правовых образований и не порождает правовых последствий для частного партнера. Указанный способ оформления отношений между публичными партнерами распространен и за рубежом.

Обособлена от указанных выше двух форм реализация соглашений о ГЧП в интересах нескольких муниципальных образований на условиях межмуниципального сотрудничества (ст. 8 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). В данном случае различный спектр обязанностей и порядок их распределения предусматривается межмуниципальными соглашениями, заключаемыми органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований (например, соглашение о порядке проведения совместных торгов на право заключения соглашений о государственно-частном партнерстве по созданию, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры).

Иначе обстоит ситуация с совместным участием нескольких публичных партнеров в проектах, реализуемых в автодорожной сфере. Как показывает практика, привлечение субъекта РФ к участию в таких проектах в настоящее время осуществляется только путем передачи права собственности на автомобильную дорогу местного значения субъекту РФ. В связи с этим муниципальное образование теряет как контроль над реализацией проекта, так и право на получение доходов после ввода автомобильной дороги в эксплуатацию (применительно к платным автомобильным дорогам). Примером является готовящийся к реализации проект реконструкции и эксплуатации автомобильной дороги «Введеновка — Февральск — Экимчан» (км 303—495), ранее находившийся в муниципальной собственности Селемджинского района, для целей реализации проекта с применением механизма ГЧП, переданный в собственность Амурской области.

### Специальная компания — альтернативный способ реализации ГЧП

Стоит также упомянуть еще об одном способе участия публично-правовых образований в ГЧП-проектах — создании специальной компании (SPV). Такой способ реализации проекта представляет собой корпоративную форму ГЧП и пока что не нашел отражения в ГЧП-законе, а продолжает регулироваться общими нормами гражданского законодательства.

В настоящее время в законодательстве РФ нет закрепленного понятия специально созданной компании (SPV), что зачастую не позволяет отнести часть создаваемых или уже существующих обществ с государственным (муниципальным) участием в той или иной степени к ГЧП. В ряде проектов применение данного механизма позволяет достичь наиболее эффективных результатов, наделяя созданную компанию правами и обязанностями публичного партнера. Более того, участие различных публично-правовых образований в рамках одного юридического лица не ограничивается нормами действующего законодательства.

Таким образом, распространение практики участия нескольких публично-правовых образований в одном ГЧП-проекте будет способствовать развитию инфраструктурных проектов как на региональном, так и на муниципальном уровнях, однако до принятия ГЧП-закона только в отношении проектов, реализуемых по концессионной модели. Вместе с тем поправки, внесенные в Закон о концессиях летом этого года, регламентируют только стадию подготовки реализации проекта, а именно проведение конкурса. Совместное заключение концессионного соглашения новой редакцией закона не охватывается. По этой причине остается актуальным вопрос нормативного закрепления порядка дальнейшего участия публично-правовых образований в реализации проекта.

**Евгения Зусман, руководитель;**
**Ирина Долгих, младший юрист практики ГЧП и инфраструктуры юридической фирмы VEGAS LEX**

**«Сообщение о проведении внеочередного Общего собрания акционеров Открытого акционерного общества «Аделантбанк»**

(г. Москва, Петровский бульвар, д.19/2, стр.1)

**Уважаемые акционеры!**

Наблюдательный совет Открытого акционерного общества «Аделантбанк» сообщает о созыве внеочередного Общего собрания акционеров, которое состоится 27 октября 2014 года в 15 часов 00 минут по московскому времени.

Форма проведения собрания - совместное присутствие акционеров для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование.

**Повестка дня внеочередного Общего собрания акционеров ОАО «Аделантбанк»:**

1. О порядке ведения внеочередного Общего собрания акционеров ОАО «Аделантбанк».
2. Об утверждении наименования Банка.
3. Утверждение изменений в Устав Открытого акционерного общества «Аделантбанк».
4. Избрание членов Ревизионной комиссии ОАО «Аделантбанк».

Список лиц, имеющих право на участие во внеочередном Общем собрании акционеров ОАО «Аделантбанк», составляется на основании данных реестра акционеров ОАО «Аделантбанк» по состоянию на 01 октября 2014 года.

**Место проведения внеочередного Общего собрания акционеров ОАО «Аделантбанк»:**

г. Москва, Петровский бульвар, дом 19/2, строение 1. Проезд: станция метро «Трубная», «Цветной бульвар», «Пушкинская», «Тверская».

Регистрация лиц, участвующих во внеочередном Общем собрании акционеров ОАО «Аделантбанк», будет производиться с 14 часов 30 минут 27 октября 2014 года.

**Место проведения регистрации лиц, участвующих во внеочередном Общем собрании акционеров ОАО «Аделантбанк»:**

г. Москва, Петровский бульвар, дом 19/2, строение 1.

**Начало работы внеочередного Общего собрания акционеров ОАО «Аделантбанк»:**

15 часов 00 минут 27 октября 2014 года.

**Почтовый адрес, по которому могут направляться заполненные бюллетени:**

127051, г. Москва, Петровский бульвар, дом 19/2, строение 1, ОАО «Аделантбанк».

Акционеру - физическому лицу для участия во внеочередном Общем собрании акционеров ОАО «Аделантбанк» необходимо иметь паспорт или иной документ, удостоверяющий личность в соответствии с законодательством. Лицу, участвующему во внеочередном Общем собрании акционеров ОАО «Аделантбанк» от имени акционера — юридического лица без доверенности в соответствии с законом, иными правовыми актами и его учредительными документами, необходимо иметь оригиналы или нотариально удостоверенные копии учредительных документов и документа о назначении (избрании) лица на соответствующую должность, выписку из ЕГРЮЛ. Представителю акционера для участия в собрании необходимо иметь паспорт или иной документ, удостоверяющий личность в соответствии с законодательством, и доверенность, оформленную в соответствии с законодательством.

Акционеры могут ознакомиться с материалами, предоставляемыми при подготовке к проведению внеочередного Общего собрания акционеров, начиная с 01 октября 2014 г. по 27 октября 2014 г. в рабочие дни с 10 часов 00 минут до 13 часов 00 минут и с 14 часов 00 минут до 17 часов 00 минут в головном офисе Банка по адресу: г. Москва, Петровский бульвар, дом 19/2, строение 1, тел.: (495) 624-87-76, 624-59-08.

Ответы на вопросы, связанные с проведением внеочередного Общего собрания акционеров, можно получить в ОАО «Аделантбанк» по телефонам: (495) 624-87-76, 624-59-08.

**Приглашаем Вас принять участие во внеочередном Общем собрании акционеров ОАО «Аделантбанк».**