DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-4-104-110

Классификация форм государственно-частного партнерства

ЛИЛИЯ ГИЛЬМАНОВНА ЕЛКИБАЕВА, аспирант кафедры гражданского права
Российский государственный университет правосудия (117418, Российская Федерация, Москва, Новочеремушкинская ул., 69). E-mail: liliamg@mail.ru

Аннотация: Государственно-частное партнерство является одной из форм сотрудничества государства и частного сектора, которое направлено на привлечение инвестиций в экономику России и повышение качества товаров, работ и услуг. Существует множество соглашений, где одной стороной выступает публично-правовое образование, а другой – частный инвестор (соглашения о разделе продукции, различные инвестиционные контракты, договоры в сфере закупок для государственных нужд и др.). В научной литературе и официальных документах рассматриваемый тип партнерства интерпретируется неоправданно широко. В настоящей статье приводится классификация его форм, обосновывается необходимость узкого толкования этого понятия. Приводятся существенные признаки государственно-частного партнерства, отличающие его от смежных правоотношений.

В работе предлагается деление на государственно-частное партнерство в узком и широком смысле. В широком смысле под ним не стоит понимать любые формы взаимодействия государства и бизнеса в целях решения социально-экономических задач. Можно выделить концессионный и неконцессионный типы такого партнерства. В связи с недавней правоприменительной практикой, позволяющей полное бюджетное финансирование создания объекта концессионного соглашения, становится актуальным дать экономические основания классификации. Как концессионные соглашения, так и соглашения государственно-частного партнерства, в зависимости от способа возврата инвестиций, можно делить на операционные, полуоперационные и безоперационные.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, государственные закупки, контракт жизненного цикла, соглашение о разделе продукции, договор комплексного освоения территории, специальные инвестиционные контракты

Статья поступила в редакцию 28 декабря 2017 года.

Елкибаева Л.Г. Классификация форм государственно-частного партнерства. *Государственная служба.* 2018. № 4. С. 104–110.

CLASSIFICATION OF FORMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

LILIYA G. ELKIBAEVA, Postgraduate Student
Chair of Civil Law
The Russian State University of Justice (69, ul. Novocheremuschkinskaya, Moscow, Russian Federation, 117418). E-mail: liliamg@mail.ru

Abstract: Public-private partnership is one of the forms of cooperation between the state and the private sector, which is aimed at attracting investment in the Russian economy and improving the quality of goods, works and services. There are many agreements where one side is public legal education, and the other is a private investor (production sharing agreements, various investment contracts, procurement contracts for government needs, etc.). In the scientific literature and official documents, this type of partnership is interpreted unjustifiably widely. In this article, the classification of its forms is given; the necessity of a narrow interpretation of this concept is justified. The essential features of public-private partnership distinguishing it from the adjacent legal relations are given.

The paper proposes a division into public-private partnerships in a narrow and broad sense. In a broad sense, it should not be understood as any form of interaction between the state and business in order to solve social and economic problems. It is possible to single out concession and non-concession types of such partnership. In connection with the recent law enforcement practice, which allows full budget financing for the creation of the object of the concession agreement, it becomes urgent to give economic reasons for classification. Both concession agreements and public-private partnership agreements, depending on the way of return of investments can be divided into operational, semi-operational and non-operational.

Keywords: public-private partnership, concession agreement, public procurement, life-cycle contract, production sharing agreement, integrated development agreement, special investment contracts

The article was received on December 28, 2017.

Elkibaeva L.G. Classification of forms of public-private partnership. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2018. № 4. P. 104–110. In Russian

Введение

С момента принятия Федерального закона Российской Федерации 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»[1] Россия относится к странам, где оно регулируется специальным нормативно-правовым актом. Неоднократно указывалось на необходимость принятия такого постановления, поскольку в большинстве субъектов Российской Федерации действовали региональные законы, не отличавшиеся единообразием и конкретностью.

В статье 3 части 1 рассматриваемого закона государственно-частное партнерство определяется как «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничества публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве… в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества».

Сотрудничество государства и частного инвестора можно рассматривать с разных точек зрения, что рождает необходимость классификации этого типа партнерства [Dmitrieva, Guseva, 2017. P. 67–69]. В обозначенном выше законе имеется следующее регулирование: согласно части 1 статьи 6, его формы определяются с помощью включения в соглашение установленных данным нормативно-правовым актом обязательных элементов и определения последовательности их реализации.

В части 2 статьи 6 перечисляются обязательные элементы соглашения:

1) строительство и / или реконструкция объекта соглашения частным партнером;

2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;

3) осуществление частным партнером эксплуатации и / или технического обслуживания объекта соглашения;

4) возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения, в соответствии с настоящим Федеральным законом Российской Федерации.

Форма государственно-частного партнерства может быть определена и через необязательные элементы, предусмотренные частью 3 статьи 6 данного закона. Она определяется с помощью указания функций соглашений, что за рубежом часто используется при описании моделей концессионных соглашений[2].

Первоначальный проект Федерального закона Российской Федерации № 238827–6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» предусматривал концессионные и неконцессионные формы такого партнерства[3]. В ходе последующего рассмотрения было решено отказаться от этой формулировки, так как концессионные соглашения являются не единственной формой государственно-частного партнерства. Проанализировав обязательные элементы части 2 статьи 6 Федерального закона Российской Федерации 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», фактически мы получили конструкцию концессионного соглашения. По нему концессионер обязуется за свой счет создать и / или реконструировать определенное имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения[4].

Как видно, три обязательных элемента такого соглашения – строительство (реконструкция), финансирование и эксплуатация (техническое обслуживание) объекта частным партнером – совпадают с элементами концессионного соглашения. Лишь один пункт, касающийся возникновения у частного партнера права собственности на объект, отсутствует в концессионных соглашениях, так как оно всегда принадлежит публичной стороне (концеденту) и не подлежит передаче концессионеру, что является основным различием между этими двумя соглашениями.

Различие по типу собственности на объект соглашения нельзя назвать ключевым, так как право собственности частного партнера не является полноценным. Так, например, согласно части 3 статьи 6, может быть предусмотрено обязательство частного партнера по истечении определенного срока передать объект соглашения

---

1 Федеральный закон Российской Федерации 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». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2015. № 29 (часть 1), ст. 4350.

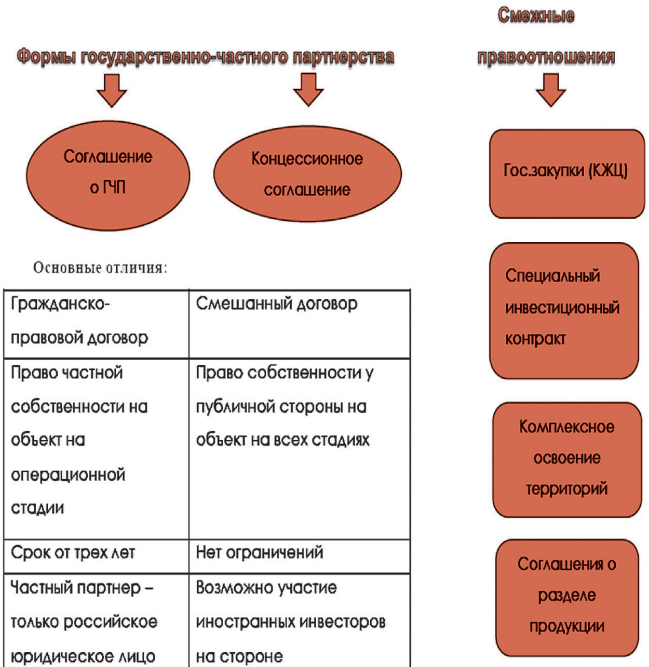
2 Measures (regulations) for the Administration of Concession for Infrastructure and Public Utilities. China Regulations. Order № 5 of 25. 04. 2015: http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=247482&lib=law

3 Проект Федерального закона Российской Федерации № 238827–6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации»; внесен Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2013 года № 1245п – П. 13: http://asozd2.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf/ID/7897D7BF5347FCAF43257B2D00564D0A/$File/238827-6.PDF?Open Element

4 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2005. № 30 (часть 2), ст. 3126. Ст. 3, часть 1.

Рисунок. Формы государственно-частного партнерства и смежные правоотношения

Figure. Forms of public-private partnership and related legal relations



Основные отличия:

Гражданско-правовой договор	Смешанный договор
Право частной собственности на объект на операционной стадии	Право собственности у публичной стороны на объект на всех стадиях
Срок от трех лет	Нет ограничений
Частный партнер – только российское юридическое лицо	Возможно участие иностранных инвесторов на стороне концессионера
Различные инвестиционные механизмы и различный порядок заключения соглашения	
Эксплуатация и (или) техническое обслуживание объекта частным партнером	Обязательна эксплуатация объекта концессионером

Основные сходства:

Общие цели - привлечение инвестиций, повышение качества товаров, работ и услуг, входящих в сферу гос/муниц. ведения
Объекты во многом совпадают и находятся в сфере публичного интереса
Длительность, объединение нескольких этапов жизни объекта

в собственность публичного партнера; часть 3 статьи 12 запрещает отчуждение объекта соглашения до истечения срока его действия. Правовые статусы концессионера и частного партнера не сильно отличаются друг от друга, поэтому нельзя согласиться с мнением Е. Зусман о том, что самым важным моментом рассматриваемого закона является то, что он не становится дублером концессии. Принципиально новые элементы соглашений о государственно-частном партнерстве позволяют ему занять собственную нишу в системе законодательства[5].

Существуют отдельные отличия между этими соглашениями – они отражены в приведенном **рисунке**.

5 *Зусман Е.* ГЧП-закон: что в имени тебе моем? 2015: https://www.vegaslex.ru/analytics/analytical_reviews/ppp_law_what_s_in_a_name

Государственно-частное партнерство и концессионные соглашения

Концессионное соглашение признается самой распространенной в России формой государственно-частного партнерства. Вместе с тем, Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» устанавливает собственную процедуру подготовки, заключения, исполнения и прекращения договора, поэтому к концессионным соглашениям Федеральный закон Российской Федерации 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» не применяется. Исходя из этого, мы полагаем, что концессионные соглашения (в узком смысле) не следует относить к государственно-частному партнерству.

В зарубежных странах (например, в Англии) деление на государственно-частное партнерство и концессионные соглашения производится по тому принципу, что в первом случае единовременная плата осуществляется государством, а во втором – частный партнер взимает плату с потребителя услуг[6]. Согласно мнению В.Ф. Попондопуло и Н.А. Шевелевой, классификация по источнику возврата инвестиций частного партнера является одной из наиболее важных и общих; если риск получения прибыли лежит на концессионере, то это концессионный тип публично-частного партнерства [Публично-частное партнерство..., 2015. С. 22, 24]. Однако для действующего российского законодательства такое деление в настоящее время не актуально, так как в части 13 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» вводились изменения, и на сегодняшний день по концессионному соглашению возможно сочетание платы с потребителя и платы концедента[7].

Экономические основания классификации форм государственно-частного партнерства

Необходимо также обратить внимание на экономические основания классификации форм государственно-частного партнерства. Например, в пункте 3 Руководящего мнения по развитию государственно-частного партнерства Национальной комиссии по реформам и

6 Eurostat clarification note: The statistical treatment of PPP contracts / Ares (2016)1119765 – 04/03/2016: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/Clarification-note-Statistical-treatment-of-PPP-contracts-accompanying-2016-MGDD.pdf. P. 4. См. также: A new approach to publicprivate partnership. Crown copyright, 2012: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf. P. 6.

7 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 265-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». *Российская газета.* 2014. № 166. (Статья 1).

развитию Китайской Народной Республики, в зависимости от инвестиционного механизма, выделяют следующие формы:

1. Операционная (применяется в отношении инфраструктуры, которая позволяет получать прибыль, через оказание платных услуг потребителям, позволяет полностью покрыть расходы инвестора на инвестиционной стадии проекта).

2. Полуоперационная (применяется в тех случаях, когда плата с потребителей не может полностью покрыть расходы инвестора и необходимо частичное бюджетное финансирование).

3. Безоперационная (применяется в социальных проектах, которые не предусматривают получение прибыли частным партнером за счет оказания услуг потребителям; поэтому данная форма предусматривает полное бюджетное финансирование проекта для покрытия расходов частного партнера)[8].

Все эти формы применимы как к государственно-частному партнерству, так и концессионным соглашениям в России. Если раньше концессионное соглашение не предусматривало полного бюджетного финансирования за счет доходного этапа, то теперь апелляционный суд постановил, что в концессионном соглашении может применяться полное бюджетное финансирование для создания объекта соглашения, правда, использовать при этом необходимо два разных механизма: капитальный грант и плату концедента[9].

Если ранее в доктрине указывалось, что основное отличие государственно-частного партнерства от государственных закупок состоит во внебюджетном финансировании, то теперь такое отличие в отношении некоторых социальных проектов стирается.

А.В. Белицкая считает наиболее удачной классификацией деление государственно-частного партнерства на договорные, корпоративные и иные формы [Белицкая, 2012. С. 97]. Такое деление закреплено и в Предпринимательском кодексе Республики Казахстан, где в части 1 статьи 74 указывается, что такое партнерство «по способу осуществления подразделяется на институциональное и контрактное»[10], причем институциональный тип реализуется компанией государственно-частного партнерства.

Представляется, что приведенное деление слишком обобщенное и не имеет большой практической значимости. Создание совместной компании нельзя отнести к государственно-частному партнерству, «анализ отечественного и зарубежного опыта показал, что она редко используется в качестве единственного механизма, то есть без заключения контракта» [Белицкая, 2012. С. 113].

Более того, часть 1 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации 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» определяет государственно-частное партнерство через соглашение, что препятствует отнесению к нему корпоративных форм сотрудничества. В зарубежных странах под корпоративными формами сотрудничества часто подразумевают специальные проектные компании (special purpose vehicle), которые создаются под готовый проект, то есть после заключения соглашения о сотрудничестве, и играют, в основном, экономическую функцию по реструктуризации активов.

В статье 15.1 Федерального закона Российской Федерации от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» также говорится о возможности создания специализированного общества проектного финансирования, цель которого состоит в экономической поддержке конкретного долгосрочного инвестиционного проекта[11]. Такие общества, тем не менее, нельзя назвать корпоративной формой государственно-частного партнерства, поскольку они создаются лишь после заключения соглашения о таком партнерстве.

Помимо этого, создание совместной компании будет противоречить требованиям законодательства к субъектному составу (наличие публичного и частного партнера, так как «стороны ГЧП перестают самостоятельно существовать, преобразуясь в новый субъект права» [Лукина, 2015. С. 38]). По действующему законодательству государственные закупки не относятся к государственно-частному партнерству.

Перед принятием решения о реализации проекта проводится оценка его эффективности. После признания проекта эффективным, в соответствии с пунктом 3 Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 ноября 2015 года № 894 «Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества», определяется сравнительное преимущество проекта[12]. В части 8 статьи 3 Федерального закона Российской Федерации 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» закреплено определение срав-

8 国家发展改革委关于开展政府和社会资本合作的指导意见 / 发改投资[2014] 2724号: http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201412/t20141204_651014.html

9 Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2017 года № А40–23141/17–149–224: СПС «Консультант Плюс».

10 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года №375-V ЗРК. *Казахстанская правда*. 2015. № 210 (28086). (Статья 74, пункт 1).

11 Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. ст. 1918. Ст. 15.1.

12 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации «Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» от 30 ноября 2015 года № 894: СПС «КонсультантПлюс».

нительного преимущества в использовании средств бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для осуществления проекта, перед использованием средств бюджетной системы России, необходимых для реализации государственного и муниципального контракта (при условии равнозначности товаров, работ и услуг).

Для реализации проекта через данный закон, а не через Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[13], необходимо, чтобы показатели чистых расходов бюджета и объема принимаемых обязательств по государственно-частному партнерству были более благоприятными[14]. Таким образом, законодатель противопоставляет контрактную систему и государственно-частное партнерство.

Как указывает А.В. Белицкая, государственно-частное партнерство – это лишь одна из форм взаимодействия государства и бизнеса, которая отличается от контрактной системы в сфере закупок, поскольку предполагает баланс публичных и частных интересов (тогда как последняя больше направлена на удовлетворение государственных нужд). Контрактная система не предполагает равенства сторон и сложных схем распределения рисков; государственно-частное партнерство более активно в привлечении частных инвестиций [Белицкая, 2014. С. 6].

Контракт жизненного цикла и государственно-частное партнерство

Общепризнанно, что контракт жизненного цикла является формой государственно-частного партнерства, но в то же время входит в контрактную систему.

Контракт жизненного цикла, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», определяется как соглашение, «предусматривающее закупку товара или работы (в том числе, при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла)»[15]. Данная форма появилась в российском законодательстве 1 января 2014 года, когда вступил в силу вышеуказанный закон.

В силу того, что контракт жизненного цикла является соглашением в сфере закупки товаров для государственных и муниципальных нужд, его нельзя отнести к государственно-частному партнерству, однако можно назвать «квази-ГЧП», так как такие контракты обладают отдельными его признаками [Государственно-частное партнерство, 2017. С. 27]. Контракт жизненного цикла предполагает долгосрочность и более тесное сотрудничество государства и частного инвестора, так как охватывает все стадии жизни проекта: проектирование, строительство и эксплуатацию. Он заключается в отношении объектов, предусмотренных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла», которые так же, как и объекты государственно-частного партнерства, имеют социальную значимость[16]. При этом некоторые объекты государственно-частного партнерства, концессионных соглашений и контракта жизненного цикла совпадают.

Статус соглашения о разделе продукции и договоры комплексного освоения территории

Считаем нецелесообразным включать в состав государственно-частного партнерства соглашения о разделе продукции. Данные правоотношения также предполагают тесное сотрудничество государства и бизнеса. Однако они уже урегулированы Федеральным законом Российской Федерации от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», который предусматривает собственную процедуру заключения, исполнения и изменения таких соглашений.

В Комментариях к Модельному закону Содружества Независимых Государств «О публично-частном партнерстве», принятому Постановлением Межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ № 41–9 от 28 ноября 2014 года, его разработчики также указывают, что не исходили из расширительного толкования государственно-частного партнерства, которое очень распространено в юридической науке[17]. Отнесение к формам такого партнерства создание ОЭЗ, закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, лизинговых соглашений, привлечение средств инвестиционных (в том числе венчурных) фондов, предоставление публичного имущества в аренду, доверительного управления и профессиональной подготовки и переподготовки кадров не имеет особой ценности, так как они имеют свои отличительные особенности, регулируются иными законодательными актами, исходя из иных принципов и потребностей.

Смежным правоотношением характеризуются до-

13 Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 4.

14 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 ноября 2015 года № 894: СПС «КонсультантПлюс».

15 Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Пункт 16, статья 34.

16 Постановление Правительства Российской Федерации «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» от 28 ноября 2013 года № 1087. *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 49 (часть VII), ст. 6430.

17 Комментарий к Модельному закону Содружества Независимых Государств «О публично-частном партнерстве» (приложение к Постановлению Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 28 ноября 2014 года № 41–9). *Информационный бюллетень*. 2016. № 65. С. 13.

говоры комплексного освоения территории. В соответствии с частью 1 статьи 46.4 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190, они учитывают подготовку документации по планировке территории, образование земельных участков, строительство на земельных участках в границах данной территории объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, а также иных объектов, в соответствии с документацией[18]. Основное отличие комплексного освоения территории от государственно-частного партнерства состоит в том, что не предусматривается последующая эксплуатация исполнителем объекта капитального строительства, а лишь его проектирование и создание. Стоит отметить, что комплексное освоение территории невозможно через государственно-частное партнерство, так как в статье 7 Федерального закона Российской Федерации 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», устанавливающей перечень объектов соглашений, нет упоминания объектов жилищного хозяйства.

Роль специальных инвестиционных контрактов

Российским законодательством был введен новый институт для развития промышленности – специальные инвестиционные контракты. Стоит отметить наличие существенных отличий от государственно-частного партнерства, так как по части 1 статьи 7 данного закона, объектами такого партнерства могут являться имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и / или осуществления иной деятельности в сфере промышленности.

Согласно специальным инвестиционным контрактам, инвестор в предусмотренный срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и / или освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, а другая сторона – Российская Федерация или ее субъект – в течение этого срока обязуется осуществлять меры по стимулированию деятельности в сфере промышленности[19]. В отличие от соглашений государственно-частного партнерства, специальные инвестиционные контракты не предполагают соинвестирование государства в проект, и оно не получает права собственности на объект проекта[20]. Специальные инвестиционные контракты не могут заключаться на срок более 10 лет (предполагается срок, равный сроку выхода инвестиционного проекта на операционную прибыль, увеличенную на пять лет)[21]; в рамках государственно-частного партнерства таких ограничений по сроку не имеется. Общее состоит в том, что специальные инвестиционные контракты заключаются для решения задач и / или достижения целевых показателей государственных программ, что предполагает капитальные вложения со стороны инвестора.

Государственно-частное партнерство является видом инвестиционной деятельности, однако не любое инвестиционное соглашение является формой такого партнерства.

Как указывал Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам собственности в заключении на законопроект, государственно-частное партнерство не должно рассматриваться как «форма реализации инвестиционных проектов, имеющих большое социально-экономическое значение» (редакция, использованная в большинстве законов о государственно-частном партнерстве, принятых в субъектах Российской Федерации), потому что «объём и социально-экономическое значение инвестиционного проекта не являются фактором, определяющим отнесение его именно к категории проектов ГЧП»[22].

В статье 4 закона Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве» установлены его исключительные признаки[23]. Представляется, что с помощью указания на существенные признаки такого партнерства, можно отделить его от иных смежных правоотношений, в том числе от инвестиционных соглашений.

Таким образом, существенные признаки государственно-частного партнерства следующие:

1. Цель – привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации и повышение качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти и местного самоуправления (часть 1 статьи 1 Федерального закона Российской Федерации 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»). Данная цель сходна с целью концессионного соглашения и под-

18 Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1.

19 Федеральный закон Российской Федерации от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». *Российская газета*. 2015. № 1, (статья 16).

20 Специальный инвестиционный контракт как мера стимулирования деятельности в сфере промышленности в Российской Федерации. LegaLife: http://legalife.ru/upload/iblock/6ec/6ecb017b49307d6b33dee4218d4200fb.pdf

21 Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2015 года № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности». Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 30, ст. 4587. Пункт 3.

22 Заключение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам собственности от 18 апреля 2013 года на законопроект № 238827–6 «Об основах ГЧП» (первое чтение): http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew). OpenAgent&RN=238827-6&02. С. 5.

23 Закон Республики Казахстан от 1 октября 2015 года № 379-V «О государственно-частном партнерстве». Казахстанская правда. 2015. № 217.

разумевает, что должны быть капитальные вложения со стороны инвестора, то есть частный партнер полностью или частично осуществляет финансирование проекта. Поэтому обязательство государства возместить все подтвержденные расходы инвестора по созданию объекта соглашения будет противоречить правовой природе государственно-частного партнерства[24].

2. Распределение рисков. Большинство рисков возлагается на частного партнера, что резко отличает государственно-частное партнерство от государственных закупок. При реализации проекта риски, принимаемые государством, должны быть меньше по объему, чем при реализации государственного контракта.

3. Среднесрочность и долгосрочность. Срок соглашения – от трех лет и более, что обусловлено окупаемостью проекта.

4. Субъектный состав. Наличие двух сторон: публичного и частного партнеров, причем частным партнером может являться только российское юридическое лицо.

5. Право собственности на объект передается частному партнеру.

6. Особый объектный состав, входящий в сферу публичных интересов.

7. Соглашение о государственно-частном партнерстве является гражданско-правовым договором.

Предлагаем деление на государственно-частное партнерство в узком и широком смысле. В широком смысле под ним не стоит понимать любые формы взаимодействия государства и бизнеса в целях решения социально-экономических задач. Можно выделить концессионный и неконцессионный типы такого партнерства. В связи с недавней правоприменительной практикой, позволяющей полное бюджетное финансирование создания объекта концессионного соглашения, становится актуальным дать экономические основания классификации. Как концессионные соглашения, так и соглашения государственно-частного партнерства, в зависимости от способа возврата инвестиций, можно делить на операционные, полуоперационные и безоперационные.

В узком смысле концессионное соглашение не стоит включать в понятие государственно-частного партнерства. Действующий закон нельзя назвать рамочным, так как он предусматривает собственную конкурсную процедуру. Поэтому только государственно-частное партнерство, понимаемое в узком смысле, имеет практическое значение и является важным для правоприменения, хотя и не предоставляет гибкости в выборе форм сотрудничества.

Заключение

Таким образом, государственно-частное партнерство не следует толковать слишком широко, и включение в его число соглашений о разделе продукции, государственных закупок, договоров комплексного освоения территорий нецелесообразно. Данные разнородные отношения уже урегулированы отдельными нормативными актами, и нет практической значимости включения их в систему государственно-частного партнерства. В международной доктрине указывается на необходимость гибкого построения отношений в этой сфере, в том числе в выборе форм партнерства, которые должны определяться в зависимости от специфики конкретного проекта. Вместе с тем действующий российский закон о государственно-частном партнерстве закрепил узкий подход к его определению, приравняв его к соглашениям.

24 Постановление арбитражного суда Уральского округа № Ф09–3880/16 от 22 апреля 2016 года: СПС «КонсультантПлюс».

Литература

Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. М.: Статут, 2012. 191 с.

*Белицкая А.В.*Государственно-частное партнерство как альтернатива контрактной системе. *Юрист*. 2014. № 5. С. 33–37.

Государственно-частное партнерство в странах Евразийского Экономического Союза: практическое руководство для инвесторов. М.: Центр развития ГЧП, 2017. 80 с.

Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах / Под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелевой. Инфотропик Медиа, 2015. 528 с.

Кондратьева У.Д. Особенности форм государственно-частного партнерства. *Современное право*. 2016. № 1. С. 59–65.

Лукина А.Н. Административно-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России: дисс. … канд. юрид. наук. М., 2015. 193 с.

Dmitrieva E., Guseva M. Justification of approach to classification of innovations in public-private partnership. *Economic Annals-XXI*. 2017. Vol. 163. № 1–2(1). P. 64–70.

References

Belitskaya A. V. Legal regulation of public-private partnership. Monograph. M.: Statut, 2012. 191 p. In Russian

Belitskaya A. V. Public-private partnership as an alternative to contract system. In: *Yurist*. 2014. № 5. P. 33–37. In Russian

Dmitrieva E., Guseva M. Justification of approach to classification of innovations in public-private partnership. In: *Economic Annals-XXI*. 2017. Vol. 163. № 1–2(1). P. 64–70. In English

Kondratieva U. D. Special aspects of forms of public-private partnerships. In: *Sovremennoe pravo*. 2016. № 1. P. 59–65. In Russian

Lukina A. N. Administrative regulation of public-private partnership in Russia. M., 2015. 193 p. In Russian

Public-private partnership in Russia and in foreign countries / Ed. by Popondopulo V. V., Sheveleva N. A. / Infotropik Media, 2015. 528 p. In Russian

Public-private partnership in the countries of Eurasian Economic Community: practical guide for investors. M.: Tsentr razvitiya GCP (Public–private partnership), 2017. 80 p. In Russian