

## Секция «8. Проблемы правового регулирования в сфере финансов»

### Государственно-частное партнерство в России: особенности формирования и защита прав инвесторов

*Фефелова А.А.<sup>1</sup>, Толкачев С.В.<sup>2</sup>*

*1 - Финансовый университет при Правительстве РФ, Юридический факультет, 2 - Финансовый университет при Правительстве РФ, Юридический факультет, Москва, Россия*

*E-mail: anna\_fefelova@mail.ru*

*Научный руководитель*

*д. ю. н. Петюкова Оксана Николаевна*

В рамках отношений, которые на сегодняшний день складываются, как в мировой экономике в целом, так и в России в частности, все актуальнее становится вопрос возможного взаимодействия государства и различных существующих бизнес-структур в процессе реализации общественно-значимых задач, которые государство не может или, возможно, не заинтересовано реализовывать самостоятельно.

Одной из наиболее ярко выраженных форм такого сотрудничества является государственно-частное партнерство (ГЧП). Оно включает в себя совокупность форм среднесрочного и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

Взаимодействие государства и частного сектора для решения общественно значимых задач имеет давнюю историю, в том числе и в России. Однако стоит отметить, что наиболее актуальным государственно-частное партнерство стало в последние десятилетия. С одной стороны, это связано с тем, что усложнение социально-экономической жизни затрудняет полностью самостоятельное выполнение государством общественно значимых функций, с другой стороны, бизнес сам по себе заинтересован в расширении и интеграции в новые области деятельности, а также, конечно же, в новых объектах для инвестирования. В данном случае, государственно-частное партнерство представляет собой наиболее компромиссный выход из сложившейся ситуации. Для сравнения, можно смело утверждать, что оно составляет реальную и гораздо более перспективную, как минимум с точки зрения интересов государства, да и общества в целом, альтернативу приватизации объектов, находящихся в данный момент в государственной собственности и имеющих стратегическое значение для страны.

В России понятие государственно-частного партнерства впервые в законодательстве появилось в Законе Санкт-Петербурга от 25.12.2006 №627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». На сегодняшний день подобные законы приняты уже в шестидесяти девяти субъектах Российской Федерации, однако большая их часть является декларативными документами. Помимо региональных актов на федеральном уровне сферу государственно-частного партнерства регламентируют: Федеральный закон от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Также стоит добавить, что в определенной степени регулирует государственно-частное

партнерство и Федеральный закон Российской Федерации от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ», в котором предусмотрено предоставление бизнесу льгот на определенной территории, что тоже в целом можно считать вариантом государственно-частного партнерства в широком смысле этого понятия. Тем не менее, все эти нормативно-правовые акты раскрывают и регулируют далеко не все существующие и используемые в международной практике возможные формы государственно-частного партнерства.

Федеральный закон о государственно-частном партнерстве в России обсуждается еще с середины 2000-х годов, но несмотря на это первая его редакция была подготовлена только к июню 2012 года. Вторая версия закона появилась уже через 4 месяца. 13 марта 2013 года Правительство внесло в Государственную Думу ФС РФ уже третий вариант законопроекта «Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации». В предыдущих редакциях из сферы применения закона были исключены объекты ЖКХ и оборонного значения. Сейчас таких ограничений не будет. Из нововведений также отмечается установление единого конкурса на весь проект государственно-частного партнерства: вместо отдельных конкурсов на каждый отдельно взятый вид работ, а также, наоборот, отмена конкурса на передачу земельных участков, необходимых для строительства объекта партнерства. Общепринятого определения, как и самого действующего федерального закона о государственно-частном партнерстве, на сегодняшний день не существует. 26 апреля 2013 года Государственная Дума ФС РФ приняла в первом чтении законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который определяет основы государственно-частного партнерства в России. Заместитель министра экономического развития Сергей Беляков на парламентских слушаниях, посвященных развитию государственно-частного партнерства, сообщил, что ко второму чтению в проекте федерального закона о государственно-частном партнерстве пропишут все формы соглашений, принятые в мировой практике. Планируется, что в нем будут предусмотрены одиннадцать форм государственно-частного партнерства, отличных от концессионных соглашений. Это все формы, используемые в мировой практике: «ВТО» - строительство, реконструкция объекта, который затем передается в собственность публичного партнера, получение дохода от эксплуатации объекта), «BOT/DBOT» - проектирование, строительство, реконструкция объекта, его эксплуатация и получение дохода от эксплуатации, а затем передача в собственность публичного партнера), «BOL/DBOLT/DBOL/DBOLT» - проектирование, строительство, реконструкция объекта, передача его в аренду публичному партнеру с правом выкупа и другие. Формы четко прописывают в законе, чтобы дать ориентир регионам и муниципалитетам по формам соглашений и тому, как они могут быть реализованы[1].

Развитие государственно-частного партнерства в России на практике сдерживается не только отсутствием проработанного законодательства. Не меньшее значение имеет и отсутствие механизмов долгосрочного финансирования выбранных для реализации проектов. Российский бизнес не готов участвовать в длительных проектах, а ведь соглашения о государственно-частном партнерстве заключаются, как правило, на срок от десяти до пятидесяти лет. На сегодняшний день большинство крупных проектов государственно-частного партнерства реализуется в режиме так называемого «ручного управления».

В 2007 году на базе Внешэкономбанка был создан Банк развития. Федеральный закон «О банке развития»[2], регламентирующий деятельность этого учреждения, прямо закрепляет за ним функции участника рынка проектов государственно-частного партнерства. Дирекция государственно-частного партнерства Внешэкономбанка является структурным подразделением Банка развития. По сути, на сегодняшний момент, Внешэкономбанк является государственной корпорацией, выполняющей функции Банка развития, и действует в целях обеспечения повышения конкурентоспособности российской экономики, ее диверсификации и стимулирования притока инвестиций.

Внешэкономбанк финансирует крупные инвестиционные проекты, направленные на устранение инфраструктурных ограничений экономического роста. Он не конкурирует с коммерческими кредитными организациями и участвует только в тех проектах, которые не могут получить финансирование частных инвесторов. Согласно меморандуму о финансовой политике[3], Внешэкономбанк предоставляет кредиты, гарантии и поручительства по проектам, срок окупаемости которых превышает 5 лет, а общая стоимость – более 2 млрд. рублей.

Исполняя функции Банка развития, Внешэкономбанк также:

- участвует в финансировании инвестиционных проектов, направленных на модернизацию моногородов;
- помогает малому и среднему предпринимательству;
- поддерживает российских экспортеров на мировых рынках;
- содействует привлечению прямых иностранных инвестиций в Россию.

Все вышеперечисленные факторы - и усовершенствование законодательной базы, и разработка практических положений реализации, в том числе при участии Банка развития - имеют одной из своих главных целей защиту прав инвесторов и формирование системы гарантий, предоставляемых им при участии в государственно-частном партнерстве. С этой целью проект закона о государственно-частном партнерстве устанавливает конкурсный порядок заключения соглашений о партнерстве, а также гарантии прав и законных интересов частных партнеров и кредиторов. Законодательство в сфере государственно-частного партнерства должно быть понятным, обеспечивающим однозначность и невозможность манипулирования нормами, а с другой стороны - обеспечить разнообразие форм партнерства для государства и частных инвесторов. При отсутствии стройного законодательного регулирования возникают разные ожидания со стороны властей и со стороны предпринимателей от их взаимного сотрудничества. Например, муниципальные власти стремятся при помощи государственно-частного партнерства решить проблему нехватки бюджетных средств, при этом, не всегда оценивая эффективность и рентабельность проекта. С учетом складывающейся в нашей стране практики, пока проекты государственно-частного партнерства в первую очередь нужны государству, а не частному бизнесу, поскольку целью реализации таких проектов является эффективное выполнение задач, относящихся к публичному сектору. В международной практике инициатором проектов ГЧП могут выступать и частные партнеры, однако пока в России государство приглашает бизнес к участию, а не наоборот. Основываясь на этом можно однозначно утверждать, что государство само в первую очередь заинтересовано в создании благоприятного инвестиционного климата, а также защите прав инвесторов и создании для них всей необходимой системы обеспечения и гарантий. Только тогда частный партнер сможет с уверенностью принять участие в партнерстве

с государством, зная, что его права не будут ущемлены, а интересы нарушены. Ведь государство изначально обладает гораздо большим потенциалом по защите и обеспечению собственных интересов и прав, чем частное лицо - будь то бизнес-структура или физическое лицо.

[1] Государственно-частное партнерство // Российская бизнес-газета. - № 916. - 1 октября 2013.

[2] Федеральный закон от 17.05.2007 N 82-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О банке развития»

[3] Распоряжение Правительства РФ от 27.07.2007 N 1007-р (ред. от 26.08.2013) «Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»

### Литература

1. Проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ).
2. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 25.06.2012) «О банке развития».
3. Распоряжение Правительства РФ от 27.07.2007 № 1007-р (ред. от 26.08.2013) «Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».
4. Государственно-частное партнерство // Российская бизнес-газета. - № 916. - 1 октября 2013.