



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ИУРР
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
И РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**ЦЕНТР МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА



Выпуск 7

МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

Москва
2021

МУНИЦИПАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА

Выпуск 7

Муниципально-частное партнерство

Москва

2021

УДК 346.34(05)
ББК 67.401.11
М90

Серия основана в 2020 году

Составители выпуска:
И.Е. Кабанова, Э. Маркварт

Редакционный совет серии:
К.А. Иванова, И.Е. Кабанова, Г.В. Миронова

М90 Муниципально-частное партнерство / ИУРР РАНХиГС [Центр местного самоуправления; отв. ред. К.А. Иванова]. — М. : Изд-во «Перспектив», 2021. — 172 с. — (Серия «Муниципальная библиотека»; 2021, вып. 7).

ISBN 978-5-98597-500-0

Выпуск посвящен правовым основам муниципально-частного партнерства: вопросам его становления и существующей правовой природе, принципам, аспектам применения закона о ГЧП на муниципальном уровне. Отдельно рассмотрены существующие преимущества и проблемы при реализации проектов МЧП. Не оставлен без внимания и международный опыт существования МЧП. Практика реализации МЧП раскрыта в отдельной главе выпуска и посвящена соглашениям о партнерстве и вопросам рассмотрения предложений о реализации проекта, прав и обязанностей партнеров, требований к ним, а также оценке эффективности и возможных рисков проектов МЧП. В выпуске детально проанализированы судебные кейсы, затрагивающие всевозможные практические вопросы при реализации проектов МЧП, распределенные по соответствующим тематикам для удобства восприятия материала.

УДК 346.34(05)
ББК 67.401.11

ISBN 978-5-98597-500-0

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ	6
Для чего нужно публично-частное партнерство?	6
В каких правовых формах возможно существование партнерских отношений между муниципальными образованиями и бизнесом?	9
Что такое муниципально-частное партнерство?	13
Как происходило становление МЧП?	15
Какова правовая природа соглашения о партнерстве?	18
Законодательство Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, муниципальные правовые акты о муниципально-частном партнерстве	20
На каких принципах основывается муниципально-частное партнерство?	22
Кто выступает сторонами соглашения о муниципально-частном партнерстве?	26
Кто не может являться частным партнером?	29
Как участвуют муниципалитеты в хозяйственной деятельности?	33
Какие полномочия есть у главы муниципального образования в сфере муниципально-частного партнерства?	40
Может ли партнерский проект реализовываться без участия органов местного самоуправления?	44
РАЗДЕЛ 2. ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	46
Выбор отраслей и проектов муниципально-частного партнерства, форм реализации проектов и оценка эффективности проектов	46
Опыт Германии	49
Какими преимуществами обладает МЧП?	54
Какие преимущества дает МЧП для муниципальных образований?	55
Какие проблемы существуют при реализации проектов МЧП?	56
Какие возможно выделить выгоды для бизнеса?	58
Возможно ли осуществление межмуниципально-частного партнерства?	62
Международная практика о классификации форм партнерства	63

РАЗДЕЛ 3. СОГЛАШЕНИЕ О ПАРТНЕРСТВЕ	68
Что может выступать объектом соглашения о партнерстве?	68
В чьей собственности должен находиться объект соглашения о партнерстве?	76
Что является обязательным элементом соглашения о МЧП?	78
Существуют ли дополнительные элементы соглашения МЧП?	80
Существует ли перечень существенных условий соглашения о партнерстве? В чем отличия от обязательных элементов соглашения?	83
 РАЗДЕЛ 4. РЕАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	 88
Как осуществляется разработка предложения о реализации МЧП?	88
Порядок рассмотрения предложения о реализации МЧП	89
Какие существуют основания для принятия публичным партнером решения о невозможности реализации проекта?	90
Возможно ли привлечение частным партнером третьих лиц к исполнению обязательств по соглашению о МЧП?	92
Существуют ли законодательно закрепленные требования к частному партнеру?	94
Какие существуют права и обязанности частного партнера?	96
Какие существуют обязанности публичного партнера?	98
Возможен ли переход прав и обязанностей частного партнера? В каких случаях?	99
Каким образом происходит «назначение» нового частного партнера?	101
Оценка эффективности проекта МЧП	101
Что входит в число рисков МЧП?	105
Возможна ли передача объектов муниципального коммунального комплекса без торгов в рамках публично-частного партнерства?	106
В каких случаях возможно досрочное прекращение соглашения о партнерстве и какие последствия порождает?	110
Какие можно выделить аспекты применения Федерального закона о ГЧП в муниципальных образованиях?	111
 РАЗДЕЛ 5. СУДЕБНЫЙ КЕЙС	 113
Распределение рисков между партнерами	113
Как распределяются риски между партнерами?	113
Какие риски возможно не возлагать на публичного партнера?	119
Какими документами подтверждается отсутствие у частного партнера недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам?	121
Как распределяются риски неполучения или недополучения дохода?	124

Заключение, изменение и расторжение соглашений о партнерстве	125
Какой порядок заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве?	125
Изменение соглашений о публично-частном партнерстве в судебном порядке.....	130
Возможно ли изменить соглашение в связи с изменением налогового законодательства?.....	133
Как расторгнуть соглашение по требованию одной из сторон?	134
Иные вопросы	136
Могут ли споры о нарушении законодательства о конкуренции рассматриваться на стадии частной концессионной инициативы?	136
Возможно ли разрешение споров между партнерами в третейских судах?	136
Какие спорные вопросы финансирования партнерских проектов выявила судебная практика?.....	137
Допустимо ли устанавливать минимальный гарантированный доход для частного партнера?	139
Отказ публично-правового образования от исполнения договора о предоставлении субсидии недопустим при наличии в бюджете денежных средств	141
Как разграничить публично-частное партнерство и отношения между публично-правовыми и частноправовыми субъектами в рамках контрактной системы?	142
Допустимо ли осуществлять выбор частного партнера исключительно на основании субъективного мнения членов конкурсной комиссии?	152
Может ли механизм муниципально-частного партнерства использоваться для решения задач, прямо не закрепленных за местным уровнем власти?	153
Какие наиболее распространенные нарушения соглашений касаются условия об объекте?	156
Можно ли передавать по партнерским соглашениям имущество, прямо не поименованное в законодательстве о публично-частном партнерстве?	162
Может ли быть расторгнуто соглашение о партнерстве на основании отсутствия у публичного партнера источников финансирования проекта?	164
Какие документы, относящиеся к проекту соглашения, должны быть опубликованы публичным партнером — муниципальным образованием?.....	165
Нужно ли издание муниципального правового акта, регламентирующего предоставление субсидий, если условия и сроки предоставления субсидий установлены в соглашении?	166
Может ли третье лицо оспорить соглашение, заключенное муниципальным образованием с частным партнером?	169

РАЗДЕЛ 1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Для чего нужно публично-частное партнерство?

Институт публично-частного партнерства сегодня используется при решении многих вопросов местного значения, в т.ч. вопросов организации электро-, тепло- и водоснабжения, водоотведения, благоустройства территории, строительства и содержания автомобильных дорог местного значения, организации транспортного обслуживания жителей, строительства и содержания муниципального жилого фонда, организации культурно-досуговой деятельности, развития физкультуры и спорта и т.п.

Потребность в развитии партнерства обусловлена тремя главными факторами:

- изношенностью социальной, коммунальной, транспортной инфраструктуры;
- явно сформулированным запросом общества на новое качество этой инфраструктуры;
- недостаточностью средств местных бюджетов на поддержание, эксплуатацию и обновление инфраструктурных объектов.

Бюджетные «вливания» в развитие инфраструктуры за последние годы не превышают 2% ВВП, тогда как для решения поставленной задачи инфраструктурного обновления и обеспечения опережающего развития российской экономики в развитие инфраструктуры необходимо, по оценкам различных экспертных организаций¹, ежегодно инвестировать более 5% ВВП.

¹ Российский фонд прямых инвестиций, Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ), Национальный центр государственно-частного партнерства.

Проблема поиска средств для модернизации инфраструктуры характерна для всех сфер, но особенно для коммунальной. Она менее ресурсоемкая по сравнению, например, с дорожно-транспортной, но срочность инфраструктурного обновления в ней едва ли не выше, чем в иных сферах, поскольку подавляющее большинство объектов коммунальной инфраструктуры было построено еще во времена существования Советского Союза и достигло предельного срока службы либо эксплуатируется уже с превышением этого срока. При этом пользователи коммунальной инфраструктуры предъявляют запрос на ее новое качество. Удовлетворить этот запрос органы местного самоуправления, к полномочиям которых отнесены большинство вопросов функционирования коммунальной инфраструктуры, не в состоянии из-за недостаточности средств местных бюджетов на поддержание, эксплуатацию и обновление инфраструктурных объектов.

В указанной ситуации сотрудничество публичной власти и бизнеса видится наиболее оптимальным инструментом для внебюджетного финансирования оказания публичных услуг. Публично-частное партнерство позволяет добиться увеличения объемов внебюджетных средств, направляемых на поддержание и развитие объектов публичной инфраструктуры, найти баланс интересов публичных субъектов и бизнеса, сохраняя функциональное назначение объектов публичной инфраструктуры и контроль со стороны органов публичной власти за их использованием частными партнерами. В качестве заявленных целей создания партнерства указаны, с одной стороны, привлечение частных инвестиций, с другой стороны, помощь со стороны частных инвесторов публичному партнеру в осуществлении его функций, в том числе в увеличении количества публичных услуг, оказываемых населению, а также в повышении их доступности и качества. Именно заявленной целью увеличения количества и повышения качества публичных услуг объясняется преобладание передачи частным партнерам объектов коммунальной и энергетической инфраструктуры, объектов социальной инфраструктуры, объектов дорожной инфраструктуры.

В 2020 году Минэкономразвития России впервые обнародовало статистику сферы публично-частного партнерства², из которой следует, что на начало 2020 года в России насчитывалось около 3,1 тыс. действу-

² РБК <https://www.rbc.ru/economics/25/02/2020/5e4fcd8f89a7947decf57ae33>

ющих либо завершенных по истечении срока действия концессионных соглашений. Общий объем инвестиционных обязательств по ним составляет более 1,7 трлн руб., из них 1,2 трлн руб. (то есть более 70%) составляют внебюджетные инвестиции, 0,5 трлн руб. — средства государства. Эти данные говорят о недостаточном уровне инвестиций в инфраструктуру через механизмы публично-частного партнерства в стране в целом и в каждом регионе в особенности. Почти все субъекты РФ за исключением четырех регионов — Республики Калмыкия, Республики Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкарской Республики и Ставропольского края, используют инструменты публично-частного партнерства для привлечения инвестиций, однако только десять из них подписали 100 и более концессионных соглашений с учетом муниципальных концессий (более чем в половине регионов заключено от 1 до 19 концессионных соглашений), и всего 32 соглашения представляют собой соглашения с размером инвестиций более 10 млрд руб. Показательно, что больше всего соглашений (94%) заключено на муниципальном уровне (главным образом, в сфере ЖКХ), однако наибольший объем инвестиций (42%) предусмотрен в рамках концессий, заключенных на федеральном уровне, из них на транспортную инфраструктуру приходится 96%.

По оценкам Национального центра ГЧП, концессионные соглашения в наиболее проблемном для муниципальных образований коммунальном секторе работают только в случае с населенными пунктами свыше 250 тысяч человек, если говорить о малых поселениях, то их привлекательность не столь очевидна. Так, из более чем 900 тысяч объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и более 700 унитарных предприятий, признанных неэффективными, концессионные соглашения заключены в отношении лишь 62 унитарных предприятий, а в отношении 140 унитарных предприятий конкурсы не состоялись по различным причинам³.

³ Данные предоставлены заместителем исполнительного директора Ассоциации «ЖКХ и городская среда» А.Д. Батуевой.

В каких правовых формах возможно существование партнерских отношений между муниципальными образованиями и бизнесом?

В федеральном законодательстве четко не определены организационно-правовые формы публично-частного партнерства, поэтому в доктрине выделяются следующие формы:

1. Собственно государственно-частное и муниципально-частное партнерство.

2. Концессии.

3. Публично-частное партнерство на основе отношений аренды государственного или муниципального имущества.

4. Инвестиционные договоры.

5. Участие в капитале⁴.

6. Иные (или смешанные) формы (например, бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями; залог имущества, находящегося в муниципальной собственности; долгосрочная аренда муниципального имущества; создание совместных юридических лиц; предоставление муниципальных гарантий хозяйствующему субъекту, и др.).

И если в литературе эти правовые формы относятся к видам **публично-частного партнерства**, то в муниципальных правовых актах они уже фигурируют как формы участия муниципального образования в **муниципально-частном партнерстве**⁵. Для того, чтобы не смешивать публично-частное и муниципально-частное партнерство, в настоящей работе предлагается под публично-частным партнерством понимать любые формы привлечения бизнеса к решению задач, отнесенных к компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, а под муниципально-частным партнерством — оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и бизнеса (частного партнера), с другой

⁴ *Есин В.В.* Сферы применения муниципально-частного партнерства и государственно-муниципально-частного партнерства. // Конституционное и муниципальное право. № 9. 2017. С. 64.

⁵ См. для примера: Постановление Главы Псковского района от 26.06.2016 № 105 «Об утверждении Положения о муниципально – частном партнерстве на территории Муниципального образования «Псковский район».

стороны, в целях привлечения в экономику муниципального образования частных инвестиций, обеспечения органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») (далее — Закон о партнерстве)⁶.

Из поименованных в муниципальных правовых актах форм партнерства имеет смысл, в силу наличия практики осуществления, остановиться на концессионных соглашениях, участии в капитале, инвестиционных соглашениях, аренде с инвестиционной составляющей и создании объектов капитального строительства в результате осуществления бюджетных инвестиций.

Наиболее часто встречаемая в российской практике форма взаимодействия власти и бизнеса — это концессионные соглашения. Распространенность этой формы сотрудничества объясняется как наличием достаточно устоявшегося нормативного регулирования (Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»⁷ имеет более чем 10-летнюю историю, чего нельзя сказать о правовом регулировании муниципально-частного партнерства на федеральном уровне), так и принципиальным различием целей и субъектного состава, облегчающим осуществление этой формы взаимодействия. Речь идет о том, что целью концессионного соглашения, в отличие от соглашения о муниципально-частном партнерстве, является исключительно эксплуатация создаваемого или реконструируемого имущества, что не налагает на партнеров дополнительных обязанностей по повышению качества предоставляемых публичных услуг. Поэтому при практически полной идентичности видов имущества, которое может быть передано частному контрагенту на основании концессии или муниципально-частного партнерства, стороны делают выбор в пользу концессионных соглашений. Другим существенным именно для муниципальных образований фактором, предопределяющим большую распространенность «концессионной модели» является то, что в концессионных соглашениях в качестве частного партнера (концессионера) могут участвовать такие юридические лица, как муниципальные

⁶ Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

⁷ Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.

унитарные предприятия и муниципальные учреждения. Для муниципальных образований, на территории которых нет или крайне мало иных юридических лиц (за исключением муниципальных), данная форма взаимодействия становится единственно возможной, поскольку Закон о партнерстве содержит прямой запрет на участие муниципальных предприятий и учреждений (подробнее последствия этого запрета будут рассмотрены ниже). Для развития муниципально-частного партнерства предлагается рассмотреть вопрос о допустимости участия указанных юридических лиц в соглашениях об МЧП в качестве частного партнера.

Участие в капитале, т.е. приватизация муниципальных унитарных предприятий с продажей частным инвесторам доли акций акционированного муниципального унитарного предприятия, осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»⁸. Иным способом осуществления указанного способа взаимодействия местной власти и бизнеса является учреждение хозяйственного общества на основе долевого или акционерного участия, в котором доли или части акций принадлежат на партнерских началах муниципалитету и частным инвесторам. Управление такими хозяйственными обществами осуществляется совместно, риски сторон распределяются пропорционально доле в капитале хозяйственного общества, что отличает эту форму от муниципально-частного партнерства, где четких критериев для распределения рисков между партнерами не установлено. Несмотря на то, что логика участия муниципальных образований в капитале хозяйственных обществ предполагает целевой характер деятельности последних, однако в законодательстве не установлено ограничений по целям деятельности таких хозяйственных обществ, поэтому можно констатировать, что их деятельность будет направлена, в первую очередь, на извлечение прибыли, а не на повышение качества оказания публичных услуг и решение вопросов местного значения. Существенным отличием от муниципально-частного партнерства является и то, что в результате участия муниципальных образований в капитале хозяйственных обществ не создается конкретного имущественного объекта.

Еще одной формой сотрудничества власти и бизнеса по поводу эксплуатации имущества социально-бытового назначения, находя-

⁸ Собрание законодательства РФ. 28.01.2002. № 4. Ст. 251.

щегося в муниципальной собственности, является вовлечение этого имущества в инвестиционный процесс путем заключения инвестиционного соглашения и предоставления объектов недвижимости на праве аренды в целях их реконструкции и (или) строительства объекта (т.н. инвестиционная аренда или аренда с инвестиционной составляющей⁹). Здесь, несмотря на присутствие в названии процедуры выбора инвестора словосочетания «муниципально-частное партнерство» (муниципальные образования проводят открытый конкурс на выбор инвестора в рамках муниципального — частного партнерства), представляется, что совершенно правильную позицию занял Верховный Суд РФ, указав, что к отношениям в сфере инвестиционных соглашений о реализации проектов по итогам процедуры приватизации муниципального имущества должны применяться нормы Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹⁰, а не нормы Закона о партнерстве (Определение Верховного Суда РФ от 13.04.2017 по делу № А53-7344/2016). Соответственно, при совпадении имущества, которое может быть объектом капитальных вложений и объектом муниципально-частного партнерства, эти формы взаимодействия власти и бизнеса будут различаться по субъектному составу (требования к инвесторам менее строгие, нежели к частным партнерам, соответственно, круг лиц, выступающих субъектами инвестиционной деятельности, шире), целям (только муниципально-частное партнерство имеет эксклюзивную цель, касающуюся качества и количества оказываемых населению публичных услуг) и процедуре заключения соглашения.

Бюджетные инвестиции нельзя отнести к муниципально-частному партнерству на том основании, что финансирование создаваемых в результате осуществления бюджетных инвестиций объектов капитального строительства, происходит за счет бюджетных средств. Созданные при финансовом участии муниципальных образований объекты приобретаются в муниципальную собственность и закрепляются в установленном порядке на праве оперативного управления или хозяйственного ведения за муниципальными учреждениями, государ-

⁹ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.04.2016 № Ф01-795/2016, Ф01-796/2016 по делу № А28-5768/2015 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие» <https://bsr.sudrf.ru/big5/portal.html>

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 01.03.1999. № 9. Ст. 1096.

ственными муниципальными унитарными предприятиями либо включаются в состав муниципальной казны (ч. 1 ст. 79 БК РФ), однако частный бизнес в данном случае выступает в качестве обычного подрядчика, а не инвестора или партнера.

При этом отдельно закрепляются также формы муниципальной поддержки, оказываемой частным партнерам в целях развития муниципально-частного партнерства:

- 1) предоставление налоговых льгот;
- 2) предоставление льгот по аренде имущества, являющегося муниципальной собственностью;
- 3) субсидирование за счет средств местного бюджета части процентной ставки за пользование кредитом;
- 4) предоставление инвестиций в уставный капитал;
- 5) информационная и консультационная поддержка.

Как видно, перечень форм МЧП не является чем-то строго установленным и может отличаться в разных муниципальных образованиях в зависимости от тех целей, которые ставит перед собой муниципалитет. Кроме того, проект МЧП может включать в себя несколько форм участия муниципального образования в муниципально-частном партнерстве.

Что такое муниципально-частное партнерство?

Муниципально-частное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества (ст. 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ Закона о партнерстве).

Муниципально-частное партнерство по своему смыслу и юридическому содержанию ничем не отличается от государственно-частного партнерства, кроме масштабов проектов. Эти различия не изменяют принципов подготовки и реализации проектов. Однако важно учиты-

вать, что проект государственно-частного партнерства не может быть реализован без муниципального уровня.

Обычно государство принимает участие в осуществлении крупных проектов для развития отдельных регионов или секторов народно-хозяйственного комплекса. МО заинтересованы в менее масштабных программах. Между тем указанные отличия не меняют принципов подготовки и последующей реализации проектов. От масштабов программ будет зависеть только выбор модели или формы реализации. Государство, являясь заинтересованной стороной в крупных сделках, при их осуществлении в ряде случаев не может обойтись без участия в них муниципалитетов. Это обуславливается тем, что в некоторых ситуациях необходимо согласование с местной властью документов по территориальному планированию, отвод земель, предоставление разрешений на строительство объектов и решение прочих вопросов, относящихся к компетенции органов самоуправления. В этой связи практически все крупные программы государственно-частного партнерства реализуются при тесном взаимодействии с представителями муниципалитетов. Следует также отметить, что во многих случаях местная власть проявляет большую заинтересованность в привлечении инвестиций на свою территорию. Однако при этом муниципалитеты существенно ограничены в своих возможностях в сравнении с государством. Соответственно, они могут использовать только некоторые инструменты мотивации коммерческих обществ. Это, в свою очередь, указывает на необходимость формирования определенной политики по привлечению финансовых ресурсов в отношении не только представителей бизнеса, но и органов госвласти региона.

Муниципальное частное, как и государственно-частное, партнерство преследует цель улучшить привлекательность экономики для представителей бизнес-сообщества. Существующая сегодня нормативная база позволяет реализовывать как крупные, так и небольшие программы развития. При этом государственно-частное партнерство, привлекая инвесторов, стремится решать более масштабные проблемы, касающиеся региона или отрасли экономики. Вместе с этим госорганы, уполномоченные на заключение контрактов, зачастую не могут обойтись без участия местной власти. Муниципалитеты, в свою очередь, заключают соглашения с частными партнерами для решения наиболее актуальных вопросов территориального значения. Как правило, сотрудничество осуществляется в сфере бытового обслуживания

ния, жилищно-коммунального хозяйства. Особое значение участие частных инвесторов имеет в области транспортных услуг и социальной поддержки нуждающихся категорий граждан.

Муниципалитеты зачастую имеют большую мотивацию для привлечения инвестиций на свою территорию, нежели регионы, но вместе с тем гораздо меньшие возможности для мотивации бизнес-партнеров, поэтому органам местного самоуправления необходимо выстраивать определенную политику по взаимодействию не только с представителями бизнес-сообщества, но и с органами государственной власти субъекта РФ в целях развития муниципально-частного партнерства и привлечения инвестиций.

Как происходило становление МЧП?

В июле 2015 года был принят Федеральный закон о государственно-частном партнерстве¹¹. Принятию его предшествовало долгое рассмотрение законопроекта в Государственной Думе РФ (законопроект в первоначальной редакции был внесен еще в марте 2013 года и не предусматривал распространение действия на муниципально-частное партнерство).

В регионах и муниципальных образованиях работа по созданию соответствующей нормативно-правовой базы началась задолго до этого¹². Первые региональные законы о государственно-частном партнерстве появились еще в 2006 году. Основной же пик развития регионального законодательства в этой сфере пришелся на 2010 и 2011 годы, когда законы о государственно-частном партнерстве приняли большинство субъектов РФ. В 2010 году законы были приняты в 22 регионах РФ, а в 2011 году — в 20 регионах. В 2012 году таких законов было принято лишь 7 (Томская область повторно). Таким образом, в настоящее время в большинстве субъектов РФ приняты законы о ГЧП.

Муниципально-частное партнерство стало развиваться вслед за принятием регионального законодательства. Так, первые положе-

¹¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

¹² См., например: Закон Томской области от 16.10.2006 № 244-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области»; Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (в ред. от 06.12.2010).

ния о МЧП появились в г. Улан-Удэ еще в 2007 году¹³, ранее, чем был принят региональный закон. Через некоторое время были приняты соответствующие положения в Махачкале¹⁴, Набережных Челнах¹⁵ и Рыбновском муниципальном районе Рязанской области¹⁶. В 2010 году еще ряд муниципальных образований ввели правовые акты о МЧП: в Ивановской области городской округ Вичуга и Пучежский муниципальный район, город Чита в Забайкальском крае, Киясовский район в Удмуртии и муниципальный район «Удорский» в Республике Коми.

В 2011 году прирост новых муниципальных образований, где бы применялось муниципально-частное партнерство, был незначительным, за исключением Ивановской области и республики Коми, в которых предыдущий опыт был распространен на другие муниципальные образования. Незначительный прирост муниципально-правовых актов о МЧП наблюдался во все последующие годы — как правило, каждый год не более 10–20 муниципальных образований принимали решение о развитии у себя муниципально-частного партнерства и необходимости его правового урегулирования.

Кроме положений о МЧП, муниципальные образования разрабатывают и другие правовые акты, регулирующие данный институт и его реализацию на соответствующей территории. Например, в городе Волгограде, помимо Положения об участии городского округа города-героя Волгоград в муниципально-частном партнерстве, утвержденного решением Волгоградской городской Думы от 16.07.2013 № 79/2409, также приняты:

— Постановление администрации Волгограда от 30.09.2013 № 1623 «Об утверждении Положения о взаимодействии структурных

¹³ См.: решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 15.02.2007 № 578-58 «О Положении «О муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ» (в ред. от 11.12.2012); Постановление администрации г. Улан-Удэ от 21.05.2007 № 248 «Об утверждении Положения о порядке заключения соглашений о муниципально-частном партнерстве в городском округе «город Улан-Удэ».

¹⁴ Решение Махачкалинского городского Собрания от 29.02.2008 № 8-2 «Об утверждении Положения «Об участии городского округа “город Махачкала” в муниципально-частных партнерствах».

¹⁵ Решение Горсовета муниципального образования “г. Набережные Челны” от 13.12.2008 № 36/6 «Об утверждении Положения об общих принципах организации муниципально-частного партнерства в городе Набережные Челны» (в ред. от 24.06.2010).

¹⁶ Решение Рыбновской районной Думы Рязанской области от 28.01.2009 № 149 «Об утверждении Положения об участии Рыбновского муниципального района в муниципально-частных партнерствах».

подразделений администрации Волгограда и о порядке проведения конкурса в сфере муниципально-частного партнерства»;

— Постановление администрации Волгограда от 16.09.2014 № 1186 «О рабочей группе по решению вопросов при подготовке и реализации проектов муниципально-частного партнерства».

Таким образом, в отличие от федерального законодательства нормативное регулирование МЧП в субъектах РФ и муниципальных образованиях стало складываться гораздо раньше. С одной стороны, это обусловлено объективными причинами, поскольку региональные и муниципальные правовые акты позволяют учесть местную специфику, особенности конкретного муниципального образования, его социально-экономическое развитие и сосредоточиться именно на тех формах МЧП, которые актуальны для данной территории. С другой стороны, принятие единого федерального закона о ГЧП позволило обеспечить развитие института МЧП в целом и обобщить лучший опыт, накопленный в течение последнего десятилетия применения МЧП муниципальными образованиями.

С принятием Федерального закона о ГЧП открылись перспективы для муниципальных образований, возможности использования новых моделей взаимодействия с бизнесом.

Анализ отраслевой специфики реализации проектов ГЧП на муниципальном уровне демонстрирует значительное преобладание проектов в коммунально-энергетической сфере (1974 проекта). Наименее привлекательными для инвесторов являются информационно-коммуникационная (3 проекта), транспортная (13 проектов) и инженерно-техническая инфраструктура (12 проектов). Отдельно стоит отметить проекты по развитию социальной инфраструктуры. Данная сфера традиционно не является инвестиционно-привлекательной для бизнеса, поэтому и количество проектов составило всего 156, из которых наиболее популярными для бизнеса отраслями оказались образование (55 проектов), социальное обслуживание населения (29 проектов), культура и досуг (25 проектов). В качестве основных форм реализации проектов ГЧП на муниципальном уровне преобладают концессионные соглашения. Реализация проектов ГЧП на муниципальном уровне происходит неравномерно по России. Так, в 2017–2018 гг. среди субъектов РФ, в которых наблюдается наибольшее количество муниципальных проектов, следует выделить Амурскую область (113 проектов), Красноярский край (94 проекта), Тамбовскую область (79 проек-

тов), Пермский край (71 проект), Челябинскую область (66 проектов), Иркутскую область (65 проектов).

Таким образом, на основе анализа ключевых показателей развития МЧП следует выделить следующие тенденции: активный рост количества проектов ГЧП на муниципальном уровне; увеличение объема финансовых обязательств частных инвесторов; высокий уровень территориальной дифференциации проектов МЧП; преобладание проектов МЧП в коммунально-энергетической сфере. Выделенные тенденции свидетельствуют о том, что перспективы развития МЧП во многом будут зависеть от создания необходимых институциональных оснований и высокого инвестиционного потенциала как в субъекте РФ, так и в муниципальном образовании, а эффективное взаимодействие органов местного самоуправления с бизнесом будет способствовать формированию доверия между ними, что позволит осуществлять муниципальную политику и предоставлять муниципальные услуги на более высоком уровне¹⁷.

Какова правовая природа соглашения о партнерстве?

Соглашение о муниципально-частном партнерстве — гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены Законом о партнерстве. Действительно, в случае с концессионными соглашениями и соглашениями о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве мы имеем дело с типичным гражданским правоотношением между равными субъектами, не находящимися по отношению друг к другу в какой-либо субординационной и имущественной зависимости, которые заключают соглашения о передаче и пользовании имуществом, выполнении работ и оказании услуг, руководствуясь принципами автономии воли и свободы договора (п. 1 ст. 2 ГК РФ).

Однако несмотря на достаточно определенную законодательную формулировку в судебной практике не раз встречалась неоднозначная трактовка различных типов соглашений о партнерстве (в т.ч. концессионных и соглашений непосредственно о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве).

¹⁷ *Медведева Н.В.* Муниципально-частное партнерство в России: тенденции развития / Сборник «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе», Материалы V Международной научно-практической конференции 23–24 апреля 2020 г., ГУУ.

Судебные решения, в которых за соглашениями в сфере государственно-частного и муниципально-частного партнерства признается публично-правовой либо смешанный частно-публичный характер, не позволяющий относить такие соглашения ни к гражданским, ни к публично-правовым договорам, размывают предмет регулирования законодательства в сфере публично-частного партнерства и грозят правовой неопределенностью, возникновением правовых пробелов и коллизий, подрывая стабильность гражданского оборота и доверие инвесторов к рассматриваемым договорным моделям.

Так, Арбитражный суд города Москвы пришел к выводу о публично-правовом характере отношений из концессионного соглашения и признал спор из такого соглашения неарбитрабельным несмотря на то, что возможность передачи споров между концедентом и концессионером на рассмотрение третейским судам прямо предусмотрена ст. 17 Закона о концессионных соглашениях. По мнению суда, вывод о публично-правовом характере концессионного соглашения обусловлен высокой концентрацией в нем «общественно-значимых публичных элементов», включая цель заключения соглашения, объект соглашения, субъектный состав, использование при исполнении соглашения бюджетных средств (Решение Арбитражного суда г. Москвы от 14.09.2017 по делу № А40-93716/17-151-865).

Вывод суда в данном случае противоречит п. 1 ст. 2 ГК РФ, согласно которому договорное обязательство, основанное на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности сторон, является гражданско-правовым отношением, в котором может принимать участие Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование, причем на равных началах с иными участниками гражданского оборота — гражданами и юридическими лицами (ст. 124 ГК РФ). Само по себе участие публично-правовых образований в обязательствах не делает их публично-правовыми, иначе будет опровергнута гражданско-правовая природа договоров поставки для государственных или муниципальных нужд (параграф 4 гл. 30 ГК РФ), государственных и муниципальных контрактов на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд (параграф 5 гл. 37 ГК РФ) и, собственно, соглашений о государственно-частном партнерстве и муниципально-частном партнерстве, которые прямо поименованы в законодательстве в качестве гражданско-правовых.

Законодательство Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, муниципальные правовые акты о муниципально-частном партнерстве

Законодатель установил трехступенчатую иерархию нормативных актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с реализацией государственно-частного партнерства.

В центре данной иерархии находится Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который составляет ядро всего массива правовых норм о рассматриваемом институте.

Существует также и нижний уровень регулирования — другие федеральные законы и иные правовые акты федерального уровня, а также правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. На практике данный блок норм по большей части представлен подзаконными актами. В частности, постановлениями Правительства РФ урегулировано значительное количество технических вопросов, таких как утверждение формы того или иного заявления, правил проведения тех или иных действий в рамках проекта государственно-частного партнерства (например, Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2015 г. № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества», Постановление Правительства РФ от 4 декабря 2015 г. № 1322 «Об утверждении Правил проведения предварительного отбора участников конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве», Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проек-

та государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» и ряд других).

Все иные федеральные законы, принимаемые по поводу государственно-частного партнерства, должны соответствовать вышеуказанному Федеральному закону. То есть законодатель применяет логику *lex specialis* — именно комментируемый Закон является специальным по отношению ко всем иным, и именно он должен иметь приоритет при юридических коллизиях.

Также следует отметить, что существует возможность принятия нормативных актов субъектов Российской Федерации. При этом ст. 17 224-ФЗ, устанавливающая полномочия субъектов РФ в сфере государственно-частного партнерства, не предусматривает для них каких-либо нормотворческих компетенций. В этой связи необходимы доктринальные разъяснения.

Прежде всего, ст. ст. 71–73 Конституции РФ разграничены предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов. Для использования этих норм применительно к рассматриваемому Закону следует понимать, что государственно-частное партнерство — это комплексный институт, включающий в себя правоотношения различной отраслевой направленности. Так, например, поскольку соглашение о государственно-частном партнерстве — это гражданско-правовой договор, то к нему должны применяться нормы гражданского права. Последнее в силу п. «о» ст. 71 Конституции РФ относится к исключительному ведению Федерации. Следовательно, любое правовое регулирование этого аспекта государственно-частного партнерства (например, включение дополнительных, не предусмотренных комментируемым Законом условий в соглашение) на уровне субъекта РФ будет незаконным, вне зависимости от того, противоречит оно комментируемому Закону или нет.

В то же время ряд вопросов государственно-частного партнерства подпадает под сферу совместного ведения (например, земельное, лесное, административное законодательство). В данном случае субъекты РФ вправе принимать законы, не противоречащие федеральным. Как разъяснял еще в 1996 году Конституционный Суд РФ, субъекты РФ до издания федеральных законов вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, однако после издания федераль-

ного закона региональное законодательство должно быть приведено в соответствие с ним¹⁸.

Федеральное законодательство довольно детально регулирует все правоотношения, входящие в категорию вопросов совместного ведения, можно предположить, что законы и иные нормативные акты субъектов РФ по вопросам государственно-частного партнерства будут, скорее, исключением, чем правилом.

Полномочия муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства закреплены в ст. 18 комментируемого Закона. В этом перечне также не указаны нормотворческие компетенции. Можно предположить, что муниципальные правовые акты в этой сфере, в основном, будут касаться процедурных вопросов, поскольку все концептуальные моменты урегулированы на федеральном и региональном уровнях.

Возглавляют иерархию нормативных актов, регулирующих в Российской Федерации государственно-частное партнерство, Конституция РФ и ряд специально поименованных Кодексов (ГК РФ, БК РФ, ЗК РФ, ГрК РФ, ЛК РФ, ВК РФ, ВЗК РФ).

Конституция РФ и кодексы непосредственно не входят в систему правового регулирования государственно-частного партнерства, но законодательство о государственно-частном партнерстве не должно им противоречить.

На каких принципах основывается муниципально-частное партнерство?

Институт муниципально-частного партнерства следует рассматривать как комплексный правовой институт, включающий в себя нормы разной правоотраслевой принадлежности, регламентирующие общественные отношения между публичным и частным партнером в рамках соглашения о муниципально-частном партнерстве.

Закрепленные в ст. 4 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы».

ные законодательные акты Российской Федерации» принципы муниципально-частного партнерства характерны в большинстве своем для частноправовых институтов. Так, например, принцип свободы заключения соглашения проистекает из ст. 421 Гражданского кодекса РФ, запрещающей понуждение граждан и юридических лиц к заключению договоров.

Муниципально-частное партнерство в Российской Федерации основаны на следующих принципах:

1. Открытость и доступность информации о муниципально-частном партнерстве, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну.

2. Обеспечение конкуренции.

Принцип обеспечения конкуренции был закреплен в ст. 4 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Принцип обеспечения конкуренции провозглашается также в ст. 8 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В научной литературе подчеркивается, что основной задачей законодателя, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, то есть того, кто победит в честной конкурентной борьбе за доступ к привлекательному объекту инвестирования или возможности получить прибыль за счет реализации государственного контракта.

3. Отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом.

Инвестиционная политика и регулирование строится с позиции баланса интересов сторон на принципах отсутствия дискриминации, равноправия сторон соглашения о МЧП и равенства их перед законом (п. 3 ст. 4 224-ФЗ). В случае неисполнения или не-

надлежащего исполнения обязательств по соглашению частным партнером возникает потребность в защите прав и интересов публичного партнера, цель которой состоит в восстановлении его нарушенных прав и обязанностей и устранении препятствий в реализации прав статуса публичного партнера.

4. Добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по соглашению частным партнером возникает потребность в защите прав и интересов публичного партнера, цель которой состоит в восстановлении его нарушенных прав и обязанностей и устранении препятствий в реализации прав статуса публичного партнера.

Федеральный закон № 224-ФЗ не содержит каких-либо специальных мер защиты прав публичного партнера, но в их качестве выступают способы обеспечения исполнения обязательств частным партнером, которые также служат стимулом для добросовестного исполнения им своих обязанностей. Их перечень является закрытым (в соответствии с п. 2 ст. 12 Закона о ГЧП):

- предоставление кредитной организацией независимой банковской гарантии;
- передача в залог прав частного партнера по договору банковского счета;
- страхование риска ответственности.

Также правоприменительная практика позволяет применять в соглашении о МЧП положения о договорных неустойках.

5. Справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения.

В правовой науке не сложилось единообразное представление о содержании понятия справедливости и соответствующего ему принципа. Отсутствие четких научных критериев понятия принципа справедливости (социальной справедливости) отразилось и в законодательстве. Эта категория используется в нормативных правовых актах в разных смыслах и контекстах.

Так, в административном законодательстве справедливость отождествляется с законностью, она обеспечивается соблюдением законодательства, точным и соответствующим обстоятельствам

административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов. В ГК РФ эта категория также используется в разных смыслах. В ст. 6 упоминается о требовании справедливости, а в ст. ст. 308.3 и 393 о принципе справедливости. При этом принцип справедливости разграничивается с принципом соразмерности. Хотя в ст. 451 упоминается «справедливое распределение», которое по смыслу нормы охватывает и соразмерность. А в ст. 65.2 используется понятие справедливой компенсации, определение которой отнесено к усмотрению суда. В Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» справедливость стоит в одном ряду с добропорядочностью и разумностью. А в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ государственное-частное партнерство и муниципально-частное партнерство в Российской Федерации основаны в том числе на принципе справедливого распределения рисков и обязательств между сторонами соглашения (п. 5 ст. 4).

Значительное внимание уделяется принципу справедливости и при разрешении конкретных споров, в том числе в сфере инвестиций. Вместе с тем основываясь на различиях в доктрине и нормативной базе, суды также по-разному трактуют понятие и принцип справедливости¹⁹.

На каждом историческом этапе формировалось свое понимание справедливости. Тем не менее обобщение основных научных взглядов по проблемам справедливости, начиная с древних источников и заканчивая публикациями наших дней, позволяет выделить единые подходы к этой проблеме и сформулировать основные тезисы общей теории справедливости в ее соотношении с правом в целом и с предпринимательским правом в частности²⁰.

¹⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 19.07.2016 № 1551-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Инвестиционная компания «Ленмонтажстрой» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 6 статьи 84.7 Федерального закона «Об акционерных обществах»; Определение Верховного Суда РФ от 13.09.2016 № 5-КГ16-57; Определение Верховного Суда РФ от 11.01.2016 № 305-ЭС15-14564 по делу № А40-64831/2014; Определение ВАС РФ от 31.07.2014 № ВАС-7364/14 по делу № А40-50359/13.

²⁰ Сборник научных статей IV Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом» (25 апреля 2017 года, г. Москва) (под ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой) («РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. Юридический факультет им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности», «Юстицинформ», 2017).

В целом закрепленные Законом № 224-ФЗ принципы определяют равные партнерские отношения между публичным и частным субъектами.

6. Свобода заключения соглашения.

Названный в Законе о ГЧП принцип свободы заключения соглашения — общий для обязательственного права принцип свободы договора, принцип добросовестного исполнения сторонами обязательств дублируют принцип добросовестности (ст. 10 ГК РФ), этот же гражданско-правовой принцип проявляется в «справедливом распределении рисков», поэтому их закрепление на уровне специального закона представляется излишним, т.к. является дублированием акта более высокой силы (ГК РФ). Принцип отсутствия дискриминации входит в содержание принципа обеспечения конкуренции, поэтому в этой части оба перечня совпадают.

Кто выступает сторонами соглашения о муниципально-частном партнерстве?

Сторонами соглашения о муниципально-частном партнерстве являются два субъекта:

- 1) первая сторона — публичный партнер;
- 2) вторая сторона — частный партнер.

Данная позиция вытекает уже из самого определения соглашения о муниципально-частном партнерстве, закрепленного в ст. 3 224-ФЗ, согласно которой соглашение о муниципально-частном партнерстве — это гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены Законом.

Публичный партнер — муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

Финансирующее лицо — юридическое лицо, либо действующее без образования юридического лица по договору о совместной деятельности объединение двух и более юридических лиц, предоставляющие заемные средства частному партнеру для реализации соглашения на условиях возвратности, платности, срочности.

Согласно ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, субъекты РФ: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования — выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. Как следует из ст. 125 ГК РФ, от имени Российской Федерации и субъектов РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Как показывает практика, в качестве публичного партнера соглашения о муниципально-частном партнерстве заключают как муниципальные образования, так и администрации муниципальных образований и отдельные органы местного самоуправления. Несмотря на указание в п. 4 ст. 3 Закона о партнерстве на то, что в качестве публичного партнера может выступать уполномоченный на это орган местного самоуправления, важно учитывать, что публичным партнером является именно муниципальное образование как лицо, обладающее предоставляемым недвижимым имуществом на праве собственности.

Кроме того, в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

В уставе муниципального образования должно быть определено, кто обладает полномочиями действовать в гражданском обороте от имени муниципального образования, это лицо будет обладать правом подписи документов в рамках проекта муниципально-частного партнерства, но не приобретет статус публичного партнера (иными словами, публичным партнером не может быть ни администрация, ни глава администрации, ни отдельный орган местного самоуправления). Чаще определение стороны соглашений о муниципально-част-

ном партнерстве от имени муниципального образования содержится не в уставах, а в положениях о муниципально-частном партнерстве. Эти положения разрабатываются администрациями и утверждаются представительными органами муниципальных образований, и администрации же определяются в качестве стороны, выступающей в соглашении о муниципально-частном партнерстве от имени муниципального образования. В практике встречается и утверждение положений о муниципально-частном партнерстве главой администрации.

Так, например, Постановлением главы города Ульяновска от 16 мая 2016 г. № 29 «Об определении органа местного самоуправления муниципального образования «город Ульяновск», уполномоченного в сфере муниципально-частного партнерства» в качестве органа местного самоуправления муниципального образования «город Ульяновск», уполномоченного на осуществление полномочий, указанных в ч. 2 ст. 18 названного Закона, определена администрация города Ульяновска.

Частный партнер — это российское юридическое лицо, с которым в соответствии с названным Законом заключено соглашение. Таким образом, частным партнером не могут выступать физическое ицо, индивидуальный предприниматель, иностранное юридическое лицо.

Согласно ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Кроме того, юридическое лицо должно быть зарегистрировано в Едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных ГК РФ.

Из определения, закрепленного в ст. 3 комментируемого Закона, следует, что частный партнер — это российское юридическое лицо, с которым в соответствии с комментируемым Законом заключено соглашение. Таким образом, частным партнером не могут выступать физическое лицо, индивидуальный предприниматель, иностранное юридическое лицо.

Согласно ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять

гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Кроме того, юридическое лицо должно быть зарегистрировано в Едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных ГК РФ. Правоспособность юридического лица возникает с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений о его прекращении. Юридическое лицо считается созданным, а данные о юридическом лице считаются включенными в Единый государственный реестр юридических лиц со дня внесения соответствующей записи в этот реестр (ч. 8 ст. 51 ГК РФ).

Кто не может являться частным партнером?

Часть 2 статьи 5 224-ФЗ содержит перечень юридических лиц, которые:

- не могут являться частными партнерами;
- не могут участвовать на стороне частного партнера.

Не могут являться частными партнерами, а также участвовать в соглашении о муниципально-частном партнерстве на стороне частного партнера муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения, хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Данный факт в условиях российской экономики составляет потенциальную проблему поиска организаций, не находящихся под контролем государства и не входящих в «контур» государственных корпораций или компаний в качестве т.н. «дочек», «внучек» и т.п. С тем, что большинство организаций, способных выступать в качестве инвесторов, контролируются государством, можно столкнуться, применяя «снятие корпоративной вуали»²¹ — механизм который приводится в действие в целях борьбы со злоупотреблениями, вызванными использовани-

²¹ См.: *Покровский С.С.* Субсидиарная ответственность: проблемы правового регулирования и правоприменения // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 7. С. 98–129; *Егоров А.В., Усачева К.А.* Субсидиарная ответственность за доведение до банкротства — неудачный эквивалент западной доктрины снятия корпоративного покрова // Вестник ВАС РФ. 2013. № 12. С. 6–61.

ем конструкции юридического лица для избежания и сокрытия персональной ответственности в целях наказания «истинных виновников финансового краха»²²).

Юридических лиц, которые не могут являться частными партнерами и не могут участвовать на стороне частного партнера, можно условно разделить на три группы.

Так, к первой группе указанных юридических лиц относятся юридические лица, создаваемые публично-правовыми образованиями, на основе имущества, передаваемого данными образованиями. Лица, входящие в данную группу, указаны в п. п. 1–3 ч. 2 названной статьи.

Во-первых, это государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Согласно ст. 113 ГК РФ, ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия.

Также к первой группе лиц, в отношении которых установлены рассматриваемые ограничения, отнесены:

- публично-правовые компании;
- иные создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов юридические лица.

Из содержания ст. 65.1 ГК РФ следует, что публично-правовые компании относятся к юридическим лицам, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства, то есть являются унитарными юридическими лицами. Из п. 3 ст. 50 ГК РФ также следует, что публично-правовые компании являются одной из организационно-правовых форм юридических лиц, являющихся некоммерческими организациями.

Ко второй группе юридических лиц, которые не могут являться частными партнерами и не могут участвовать в соглашении о муниципально-частном партнерстве на стороне частного партнера, относятся юридические лица, находящиеся под контролем Российской Федера-

²² Жулагин М.И. Избранные труды по акционерному и торговому праву. М.: Статут, 2004. С. 200.

ции, субъекта РФ или муниципального образования, либо указанных в п. п. 1–4 ч. 2 названной статьи организаций²³.

В первую очередь, во вторую группу юридических лиц, в отношении которых установлены соответствующие ограничения, отнесены:

- хозяйственные товарищества и общества;
- хозяйственные партнерства.

Указанные хозяйственные товарищества и общества, а также хозяйственные партнерства должны находиться под контролем Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Из п. 2 ст. 50 ГК РФ следует, что хозяйственные партнерства являются организационно-правовой формой коммерческих организаций. Кроме того, согласно ст. 65.1 ГК РФ хозяйственные партнерства относятся к юридическим лицам, учредители (участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган, являются корпоративными юридическими лицами (корпорациями).

Согласно ст. 2 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах» хозяйственным партнерством признается созданная двумя или более лицами коммерческая организация, в управлении деятельностью которой в соответствии с указанным Федеральным законом принимают участие участники партнерства, а также иные лица в пределах и в объеме, которые предусмотрены соглашением об управлении партнерством.

В соответствии со ст. 66 ГК РФ хозяйственными товариществами и обществами признаются корпоративные коммерческие организации с разделенным на доли (вклады) учредителей (участников) уставным (складочным) капиталом. Имущество, созданное за счет вкладов учредителей (участников), а также произведенное и приобретенное хозяйственным товариществом или обществом в процессе деятельности, принадлежит на праве собственности хозяйственному товариществу или обществу.

Во вторую группу входят также дочерние хозяйственные общества, которые находятся под контролем следующих контролирующих организаций:

- государственных и муниципальных унитарных предприятий;

²³ Государственные и муниципальные унитарные предприятия; государственные и муниципальные учреждения; публично-правовые компании и иные создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов юридические лица; хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования (далее - контролирующая организация).

- государственных и муниципальных учреждений;
- публично-правовых компаний и иных создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов юридических лиц;
- хозяйственных товариществ и обществ, хозяйственных партнерств, находящихся под контролем Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Согласно ст. 67.3 ГК РФ хозяйственное общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное товарищество или общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

Признаки, при наличии которых хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства считаются находящимися под контролем Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также под контролем контролирующей организации, установлены в ч. 3 названной статьи.

К третьей группе относятся некоммерческие организации, созданные в форме фондов Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями, либо указанными в п. п. 1–6 ч. 2 названной статьи организациями.

Во-первых, в данную группу включаются некоммерческие организации в форме фондов, созданные Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями.

Во-вторых, к третьей группе относятся некоммерческие организации, созданные в форме фондов следующими организациями:

- государственными и муниципальными унитарными предприятиями;
- государственными и муниципальными учреждениями;
- публично-правовыми компаниями и иными создаваемыми Российской Федерацией на основании федеральных законов юридическими лицами;
- хозяйственными товариществами и обществами, хозяйственными партнерствами, находящимися под контролем Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования;
- дочерними хозяйственными обществами, находящимися под контролем указанных в п. п. 1–4 ч. 2 названной статьи организаций (контролирующих организаций);

— некоммерческими организациями, созданными Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями в форме фондов.

Статья 123.17 ГК РФ определяет, что фондом признается унитарная некоммерческая организация, не имеющая членства, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая благотворительные, культурные, образовательные или иные социальные, общественно полезные цели.

Соглашением на основании решения о реализации проекта муниципально-частного партнерства определяются²⁴:

— порядок исполнения органами и юридическими лицами, выступающими на стороне публичного партнера, отдельных прав и обязанностей публичного партнера;

— объем и состав этих прав и обязанностей.

Таким образом, органы и юридические лица, выступающие на стороне публичного партнера, не являясь стороной соглашения, прямо указываются в таком соглашении одновременно с перечисленными выше положениями.

Как участвуют муниципалитеты в хозяйственной деятельности?

При подготовке и осуществлении проектов муниципально-частного партнерства органы местного самоуправления должны руководствоваться положениями законодательных актов, регулирующих участие муниципальных образований в хозяйственной деятельности. № 131-ФЗ определяет основные принципы управления органами местного самоуправления муниципальным имуществом от имени муниципального образования и основные принципы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

²⁴ Ст. 5, «Комментарий к Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (постатейный) (Батрова Т.А., Антропова И.О., Воробьев Н.И., Шапкина Е.А., Пушкин А.В., Артемьев Е.В., Рузанов И.В., Канделаки Г.Г., Богатырева Н.В., Котухов С.А.).

Муниципальные образования не вправе заниматься хозяйственной деятельностью для решения иных вопросов, кроме:

1) решения вопросов местного значения, прямо установленных № 131-ФЗ применительно к соответствующему типу (ст. 14 — поселения, ст. 15 — муниципальные районы, ст. 16 — городские округа);

2) решения «факультативных» вопросов местного значения, установленных уставом муниципального образования при условии соблюдения требований ч. 2 ст. 14, ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 16 № 131-ФЗ (если соответствующий вопрос не отнесен к компетенции других публично-правовых образований, не исключен из компетенции муниципального образования в силу закона, а также у муниципального образования имеются собственные материальные ресурсы и финансовые средства для его решения);

3) исполнения делегированных муниципальному образованию государственных полномочий — в случаях, формах и объемах, прямо установленных делегирующими органами государственной власти и определяемых в т. ч. передаваемым в этих целях ресурсным обеспечением;

4) исполнения отдельных полномочий иных муниципальных образований — на основании соглашений, заключаемых между муниципальными образованиями в порядке, установленном ч. 4 ст. 15 № 131-ФЗ, либо на основании иных соглашений, в пределах, определяемых передаваемыми полномочиями и объемом субвенций, выделяемых делегирующей стороной, а также

5) для реализации прав, прямо перечисленных в ч. 1 ст.ст. 14-1, 15-1, 16-1 № 131-ФЗ;

6) для участия в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 № 131-ФЗ, если это участие предусмотрено федеральными законами;

7) для решения иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ.

Хозяйственная деятельность, осуществляемая муниципальным образованием в той или иной форме, должна находиться в непосредственной и очевидной связи как минимум с одной из перечисленных выше целей (категорий) вопросов местного значения или делегированных полномочий). В противном случае муниципальное образование

не вправе заниматься хозяйственной деятельностью (т.е. создавать хозяйствующие субъекты и участвовать в таковых, осуществлять финансирование расходов, связанных с хозяйственной деятельностью, использовать материальные ресурсы и т.п.).

С точки зрения решения вопросов муниципально-частного партнерства важно, что № 131-ФЗ относит к исключительному ведению представительных органов местного самоуправления определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (п.5 части 10 статьи 35). В соответствии со статьей 54 порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля исполнения муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Следовательно, в муниципальных нормативных правовых актах, регулирующих порядок управления и распоряжения муниципальным имуществом и порядок формирования, обеспечения размещения, исполнения и контроля исполнения муниципального заказа должны содержаться отдельные положения, регулирующие эти вопросы в части организации МЧП, либо эти вопросы в части организации МЧП должны регулироваться отдельными нормативными актами.

МЧП осуществляется на договорной основе между партнерами. Договорные отношения регулируются Гражданским Кодексом РФ (далее — ГК РФ). Положения ГК РФ, регулирующие права и обязанности сторон договорных отношений, действуют также и в отношениях муниципально-частного партнерства с учетом положений специальных законодательных актов, регулирующих участие органов публичной власти в хозяйственных отношениях.

При заключении договоров органами публичной власти с хозяйствующими субъектами должны соблюдаться требования антимонопольного законодательства и законодательства, регулирующего порядок размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования

в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров (ст. 17.1)²⁵.

Федеральный закон от № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» определяет конкурсный порядок заключения муниципальных контрактов с частным бизнесом.

Эти основные законодательные акты должны непосредственно применяться при любых формах МЧП. Нормативные акты, применяемые преимущественно при использовании отдельных форм МЧП, а также используемые при заключении договоров МЧП в отдельных отраслях, будут рассмотрены ниже.

Существует несколько способов решения вопросов местного значения (и исполнения полномочий, направленных на предоставление муниципальных услуг).

К их числу относятся:

1) привлечение частных хозяйствующих субъектов для предоставления муниципальных услуг;

2) механизмы публично-частного партнерства (тесно примыкает к первому способу, но имеет и свои особенности);

3) организация межмуниципальной хозяйственной кооперации путем заключения межмуниципальных соглашений и создания межмуниципальных хозяйственных обществ;

4) создание собственных хозяйствующих субъектов в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах и участие в хозяйствующих субъектах смешанной формы собственности;

5) заключение гражданско-правовых договоров с хозяйствующими субъектами иных публично-правовых образований (других муниципальных образований — поселений, муниципальных районов и городских округов, а в отдельных случаях — и государственными хозяйствующими субъектами, оказывающими соответствующие услуги (работы));

6) заключение и исполнение соглашений о делегировании (в т.ч. взаимном) полномочий по решению вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований.

²⁵ Некоторые исключения не относятся к отношениям муниципально-частного партнерства.

Таким образом, видно, что МПЧ — лишь один из способов решения муниципальных задач, который подлежит применению при наличии необходимых организационных, правовых и экономических предпосылок в тех случаях, когда именно он обеспечивает наиболее эффективное решение муниципальной задачи.

Привлечение частных хозяйствующих субъектов на контрактной основе как способ решения вопросов местного значения следует рассматривать как приоритетный, поскольку он, как правило, обеспечивает наибольшую экономическую эффективность предоставления соответствующих услуг.

В рамках данного способа задачи муниципалитета состоят в определении и надлежащем описании требуемой услуги (включая объем, качество и т.п. характеристики), определении способа выбора поставщика услуг, формировании условий отбора, проведении (самостоятельно или с привлечением специализированной организации) необходимых процедур отбора, подготовке, заключении и контроле исполнения договора с поставщиком, финансировании (оплате) услуги, а в оговоренных случаях также — в исполнении прочих условий договора (к примеру, предоставление вспомогательных помещений, установление тарифов и т.д.).

В данном случае речь идет о муниципальном заказе, т.е. о поручении хозяйствующему субъекту предоставить определенные муниципальные услуги в соответствии с требованиями заказчика — муниципального образования и за его счет (за счет средств местного бюджета). Процедура размещения муниципального заказа аналогична процедуре размещения государственного заказа и регулируется Федеральным законом № 94-ФЗ.

Данный Федеральный закон утратил силу с 1 января 2014 года в связи с вступлением в силу 1 января 2014 года Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), который регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

«... 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом (контракт);

5) особенностей исполнения контрактов;... .

Как отмечалось выше, при муниципально-частном партнерстве речь идет об определенных формах взаимодействия частного бизнеса и публичной власти, результатом которого является предоставление муниципальных услуг.

Обратим внимание, что предоставляемые услуги, как правило, финансируются потребителями. При этом в зависимости от специфики услуги и ее оплаты принято выделять несколько основных видов (форм) частно-публичного партнерства:

— субмиссия, при которой частный хозяйствующий субъект по поручению муниципального образования непосредственно оказывает населению услуги по ценам, устанавливаемым муниципалитетом; средства поступают в местный бюджет, а муниципалитет оплачивает счета хозяйствующего субъекта в полном объеме за счет платежей потребителей либо — как правило, частично — за счет бюджета;

— концессия, при которой частный хозяйствующий субъект по поручению муниципального образования оказывает населению услуги по ценам, устанавливаемым муниципалитетом, и самостоятельно взимает платежи за услуги; более подробно о концессии речь пойдет ниже.

К названным подвидам тесно примыкает т.н. талонная (ваучерная) система, при которой частные хозяйствующие субъекты, предлагающие на свободном рынке услуги, связанные с муниципальными задачами, по договору с муниципалитетом обязуются принимать к оплате талоны (ваучеры), которые последний вводит для социальной помощи отдельным лицам либо категориям лиц; хозяйствующие субъекты предъявляют талоны к оплате муниципалитету, который оплачивает их из средств местного бюджета. Особенность данной формы заключается в том, что здесь, как правило, не используется муниципальная собственность.

Несколько слов о следующем способе решения вопросов местного значения — межмуниципальной хозяйственной кооперации, ко-

торая может комбинироваться с двумя вышеназванными способами (в т.ч. МЧП). Межмуниципальное взаимодействие может осуществляться в двух различных плоскостях — т.н. политической и хозяйственной. Политическое взаимодействие осуществляется в рамках ассоциаций, советов, цель которых — защита и представительство интересов входящих в их состав муниципалитетов. Хозяйственная же кооперация необходима именно для решения совместными усилиями задач по предоставлению муниципальных услуг, стоящих перед каждым участником кооперации. В этом случае объединение усилий и ресурсов происходит в целях совместного осуществления хозяйственной деятельности.

Межмуниципальная хозяйственная кооперация может осуществляться путем:

— заключения и исполнения разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности в случаях, когда муниципалитеты совместно проводят разовые «акции» (например, совместное проведение семинара или конференции, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки); это — наиболее простая форма межмуниципального сотрудничества;

— заключения и исполнения длящихся во времени договоров о совместной деятельности в случаях, когда муниципалитеты осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенного вопроса местного значения (например, договор о совместном вывозе ТБО); подобное сотрудничество требует более детального договорного регулирования, является более сложным по реализации и может нередко предварять создание совместных хозяйствующих субъектов;

— создания совместных хозяйствующих субъектов для «институционализации» совместного решения вопросов местного значения на постоянной основе; отношения в данном случае регулируются учредительными документами, решениями органов управления, а также договорами между создаваемыми хозяйствующими субъектами и муниципалитетами — участниками, выступающими и потребителями услуг, оказываемых этими обществами.

Межмуниципальные хозяйствующие субъекты могут создаваться в форме коммерческих хозяйственных обществ — обществ с ограниченной ответственностью (при определенных обстоятельствах — и открытых акционерных обществ, хотя для муниципального уровня это не имеет практического значения), либо некоммерческих орга-

низаций — в частности, автономных некоммерческих организаций и фондов.

Такие межмуниципальные организации, в свою очередь, при определенных условиях могут выступать стороной в соглашениях МПЧ, хотя соответствующее правовое регулирование в российском законодательстве на данный момент отсутствует (однако отсутствует и запрет).

Прочие способы решения муниципальных задач не связаны с привлечением частных хозяйствующих субъектов, поэтому здесь не рассматриваются. Следует иметь в виду, что в соответствии с принципом субсидиарности муниципальное образование должно в первую очередь оценивать возможность и эффективность решения муниципальной задачи с привлечением частных хозяйствующих субъектов, и лишь затем — путем создания, сохранения, заключения договоров с публичными хозяйствующими субъектами. Основным критерием выбора способа решения является его эффективность (которая включает в себя экономическую и социальную эффективность).

Какие полномочия есть у главы муниципального образования в сфере муниципально-частного партнерства?

Полномочиям муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства отведена лишь одна статья в Законе о партнерстве (ст. 18), и в ней говорится о полномочиях главы муниципального образования в сфере муниципально-частного партнерства. К последним Законом отнесены:

— принятие решения о реализации проекта муниципально-частного партнерства, если публичным партнером является муниципальное образование либо планируется проведение совместного конкурса с участием муниципального образования (за исключением случая, в котором планируется проведение совместного конкурса с участием Российской Федерации, субъекта Российской Федерации),

— осуществление иных полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования определяет орган местного самоуправления, который будет осуществлять полномочия, перечисленные в ч. 2 ст. 18 Закона о партнерстве, а именно:

1) обеспечение координации деятельности органов местного самоуправления при реализации проекта муниципально-частного партнерства;

2) согласование публичному партнеру конкурсной документации для проведения конкурсов на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве;

3) осуществление мониторинга реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве;

4) содействие в защите прав и законных интересов публичных партнеров и частных партнеров в процессе реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве;

5) ведение реестра заключенных соглашений о муниципально-частном партнерстве;

6) обеспечение открытости и доступности информации о соглашениях о муниципально-частном партнерстве;

7) представление в уполномоченный орган результатов мониторинга реализации соглашения о муниципально-частном партнерстве;

8) осуществление иных полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

Также глава муниципального образования направляет в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определенный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, проект муниципально-частного партнерства для проведения оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества в соответствии с законодательством. Данное полномочие осуществляется до того, как принимается решение о реализации проекта муниципально-частного партнерства. Естественно, направление данного проекта для оценки эффективности требует предварительного тщательного его изучения и анализа. В случае получения положительного заключения уполномоченного органа по поводу эффективности и сравнительных пре-

имущество проекта глава муниципального образования получает все правовые основания для принятия решения о реализации данного проекта на территории соответствующего муниципального образования (ч. 13 ст. 9 Закона о ГЧП).

Обязанность главы муниципального образования определить орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление полномочий в сфере муниципально-частного партнерства, вытекает из ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁶, согласно которой к вопросам местного значения относится ряд вопросов, в частности, предусмотренные п.п. 3, 28 ч. 1 ст. 14 — владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения и содействие в развитии сельскохозяйственного производства, а также создание условий для развития малого и среднего предпринимательства.

Полномочия глав муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства подлежат определению в уставах муниципальных образований. В 2016–2017 г. прокуратура активизировала проверки по соблюдению этого требования, в результате которых были выявлены нарушения в части отсутствия указанных полномочий в уставах. Помимо этого, при отсутствии определенного главой муниципального образования на осуществление полномочий в сфере муниципально-частного партнерства органа местного самоуправления, подобное бездействие, по мнению прокуратуры, поддержанному судебной практикой, ущемляет права субъектов предпринимательской деятельности, делает невозможным осуществление органами местного самоуправления полномочий в названной сфере в целях привлечения инвестиций и создает предпосылки для коррупционных проявлений (Решение Николаевского районного суда Волгоградской области от 23.08.2016 по делу № 2а-489; Решение Пристенского районного суда Курской области от 29.03.2017 по делу № 2а-52/2017 ~ М-48/2017). Однако в самих судебных решениях обязанность определить орган, уполномоченный на осуществление полномочий в сфере муниципально-частного партнерства, ошибочно возлагается на администрацию муниципального образования, а не на главу муниципального образования, что противоречит действующему законодательству (Решение

²⁶ Собрание законодательства РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

Руднянского районного суда № 2-285/2016 2-285/2016~М-281/2016 М-281/2016 от 20.09.2016 по делу № 2-285/2016).

Ст. 18 Закона о партнерстве, озаглавленная «Полномочия муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства» на самом деле содержит перечисление полномочий главы муниципального образования. К тому же, диспозиция ч. 1 названной статьи является бланкетной, отсылающей к другим федеральным законам и нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, уставам муниципальных образований и муниципальным правовым актам. В результате, можно констатировать, что полномочия муниципальных образований в сфере муниципально-частного партнерства четко не определены.

В целом, в муниципальных правовых актах дублируются или излагаются с некоторыми вариациями положения федеральных законов, составляющих правовое обеспечение муниципально-частного партнерства, но нет регулирования порядка подготовки проектов муниципально-частного партнерства, их экспертизы, оценки финансово-экономической эффективности, порядка контроля за их реализацией и оценки эффективности их реализации.

Одна из причин нерелексивного копирования норм федерального законодательства в правовые акты муниципальных образований кроется в опасениях получить протест со стороны контрольно-надзорных органов. Нередко даже в тех случаях, когда федеральным законодательством прямо предусматривается возможность самостоятельного регулирования каких-либо вопросов на муниципальном уровне, контрольно-надзорные органы настаивают на формальном следовании положениям вышестоящего нормативного правового акта. Безусловно, такой подход контрольно-надзорных органов не может быть признанным продуктивным, т.к. он обеспечивает лишь формальное следование букве закона, но не обеспечивает надлежащее правовое регулирование вопросов муниципально-частного партнерства.

Прокуратура реагирует на наличие в муниципальных правовых актах формулировок, диссонирующих с федеральным законодательством, и тогда в целях приведения нормативных правовых актов в соответствие с требованиями действующего законодательства и устранения нарушений законодательства о муниципально-частном партнерстве (например, представление прокуратуры Красно-

сельского района Костромской области от 10.04.2017 № 12-2017/635 «Об устранении нарушений законодательства о муниципально — частном партнерстве») в муниципальный правовой акт вносятся изменения, приводящие к буквальному совпадению текстов Закона о партнерстве и муниципального правового акта о муниципально-частном партнерстве, что вряд ли является шагом вперед в отношении регулирования муниципально-частного партнерства с учетом местной специфики.

Может ли партнерский проект реализовываться без участия органов местного самоуправления?

Любой проект государственно-частного и муниципально-частного партнерства предусматривает передачу частному партнеру объекта недвижимости, поэтому привлечение органов местного самоуправления к реализации партнерского проекта необходимо для:

— проведения кадастрового учета передаваемого недвижимого имущества (если он не был проведен). Отсутствие в Государственном кадастре недвижимости сведений о границах муниципальных образований, населенных пунктов и земельных участков, незавершенность проведения кадастровых работ на территории муниципальных образований и связанная с этим закрытость информации о свободных для возможного использования частными партнерами объектах недвижимости создают серьезные препятствия для вовлечения в хозяйственный оборот земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

— определения вида разрешенного использования передаваемого частному партнеру земельного участка, что невозможно в отсутствие правил землепользования и застройки и (или) градостроительных регламентов, утверждение которых относится к вопросам местного значения. Неполнота сведений о зонах с особыми условиями использования территории, о границах территорий общего пользования, о расположении подземных коммуникаций, об обременениях земельных участков, по которым проходят коммуникации, в документах местного градостроительного планирования и зонирования приводят к невозможности или нарушению сроков реализации проектов публично-частного партнерства, к недействительности выданного разрешения на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию, к неза-

конной застройке частным партнером публичных пространств муниципальных образований и т.п.;

— утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории и присвоения адреса передаваемому объекту недвижимости, а также внесения присвоенного адреса в Федеральную информационную адресную систему;

— осуществления технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям;

— осуществления технологического присоединения объектов капитального строительства к сетям тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения.

Вышесказанное демонстрирует необходимость активного «включения» органов местного самоуправления в процессы государственно-частного партнерства, даже если непосредственной стороной соглашения муниципальное образование не является (как это происходит в случае реализации соглашения о государственно-частном партнерстве).

РАЗДЕЛ 2. ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Выбор отраслей и проектов муниципально-частного партнерства, форм реализации проектов и оценка эффективности проектов

Муниципально-частное партнерство не может быть самоцелью. Каждый проект муниципально-частного партнерства должен иметь целью решение какой-либо задачи социально-экономического развития муниципального образования. Иначе такие проекты служат только частным интересам, которые реализуются за счет муниципального имущества и бюджетных средств, что мало чем отличается от простой коррупции.

Следовательно, прежде чем определиться с выбором формы МЧП нужно установить критерии отбора приоритетных для муниципального образования отраслей, в которые нужно привлекать инвестиции и которые нужно развивать в первую очередь, поскольку все виды ресурсов всегда ограничены. Эти критерии и приоритеты всегда будут различаться для разных муниципальных образований, общими могут быть только методологии их определения.

Также необходимо учитывать, что в МЧП непосредственно участвуют две стороны. Соответственно инициаторами конкретных МЧП-проектов могут быть обе стороны. Но если для муниципалитетов их собственные проблемы и предпочтения более или менее известны, то для потенциальных бизнес партнеров эта информация может быть недоступной.

Также нельзя забывать и о третьей стороне — населении, от имени которого и во благо которого должны действовать органы местного самоуправления. Иначе может оказаться, что проекты, устраивающие непосредственных партнеров, вовсе не устраивают население. Возмущение налогоплательщиков, за чей счет в конечном итоге реализуются проекты, может не только привести к репутационным потерям для должностных лиц органов местного самоуправления, но и привести к вполне ощутимым финансово-экономическим потерям бизнес партнеров.

Наконец, для обоснования целесообразности МЧП-проектов нужны некоторые начальные условия, мотивирующие инициаторов проектов. Такими условиями являются признание общественной значимости проектов и потенциальные гарантии их признания и последующего обеспечения ресурсами и в том числе финансовыми.

Такие начальные условия могут определяться программами социально-экономического развития муниципальных образований, целевыми программами развития отдельных отраслей.

Принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования предусмотрено № 131-ФЗ (п. 5 Пункт 5 ч. 1 ст. 17). Планы и программы социально-экономического развития принимаются на долгосрочный (от 10 до 20 лет) период и среднесрочный период (от 3 до 10 лет). Краткосрочные планы и программы социально-экономического развития принимаются на период бюджетного планирования (от 1 до 3 лет).

С целью реализации планов и программ комплексного социально-экономического развития могут приниматься долгосрочные целевые программы (подпрограммы) развития отдельных отраслей. Ассигнования на реализацию долгосрочных программ предусматриваются непосредственно в бюджете муниципального образования.

Таким образом, планы и программы социально-экономического развития и долгосрочные целевые программы могут служить основанием для развития МЧП и правовой основой для финансирования отдельных проектов.

Хотя в силу необеспеченности региональных и местных бюджетов собственными доходами инвестиционные возможности регионов и муниципальных образований сильно ограничены, что снижает мотивации субъектов Федерации и муниципальных образований к разра-

ботке программ социально-экономического развития, в последнее время многие субъекты Федерации и муниципальные образования стали принимать такие программы или концепции.

Вместе с тем зачастую концепции и программы социально-экономического развития муниципальных образований декларативны (в особенности концепции), в них в том или ином виде упоминаются отрасли, в которых планируется развивать МЧП, а иногда содержится и побудительная информация для инициирования проектов.

Например, в «Стратегическом плане социально-экономического развития городского округа город Воронеж на период до 2020 года» развитие применения МЧП указывается как одно из средств привлечения инвестиций для социально-экономического развития города.

В «Стратегии развития городского округа Иваново до 2020 года» как задачи определяются развитие МЧП в области пассажирских перевозок, разработка и внедрение механизмов МЧП в строительстве и эксплуатации автодорог, придорожной инфраструктуры, а также пользования придорожными территориями. Использование МЧП в развитии таких отраслей как здравоохранение, культуры, спорта указывается как сильные стороны и потенциальные возможности для развития в «Стратегии социально-экономического развития города Киров на период до 2020 года».

Развитие МЧП в сферах культуры и спорта определяется как стратегическая задача.

К реализации на принципах публично-частного партнерства предлагаются конкретные проекты:

«Набережная реки Вятка» — включая прилегающие овраги и парковые территории, например, зеленая улица (освещенная спортивная дорожка (вело- и лыжная) и сеть спортивных объектов вдоль оврагов), экстрим-зона, концертно-развлекательная зона;

«Исторический квартал» — включающий пешеходную торговую улицу (ритейл-стрип) и сеть культурных объектов;

«Деловой и торговый кварталы» (зона размещения торговых центров формата мега-моллов);

«Реконструкция транспортных узлов» — железнодорожного вокзала и автовокзала, прилегающих территорий.

Вместе с тем во многих из концепций и программ социально-экономического развития муниципальных образований развитие МЧП определяется лишь как цели и задачи (редко как инструменты) соци-

ально-экономического развития, приводятся объемные разъяснения принципов и форм публично-частного партнерства, ставятся задачи развития нормативной базы и организационных структур развития МЧП.

Опыт Германии

В изучении данного вопроса следует уделить внимание и положительному опыту зарубежных стран. При этом отметим, что в России более известен опыт организации МЧП в сфере коммунального хозяйства, общественных перевозок, и в значительно меньшей степени — действие данного механизма в социальной сфере. В данном контексте было бы актуально привести в пример опыт развития частно-публичные партнерства в сфере физической культуры и спорта в Германии.

Муниципальная задача

Создание и содержание инфраструктуры для занятий спортом и физической культурой, особенно, через участие в спортивных объединениях (союзах, секциях) по общему правилу представляет собой добровольную задачу местного самоуправления. Исключение составляет физическая культура в школах (обязательная задача).

С учетом напряженной финансовой ситуации в муниципалитетах, последние вынуждены снижать бюджетные расходы, в первую очередь, при решении добровольных задач — это затрагивает как инвестиции в объекты, так и расходы на их содержание и на персонал. Альтернативой постоянному снижению расходов со стороны местных бюджетов является перевод ответственности за финансирование таких объектов на пользователей объектов.

В соответствии с положениями об общинах муниципалитеты обязаны расходовать средства местных бюджетов экономно, экономически рационально и эффективно.

Определенный интерес вызывают в этой связи результаты обследования, проведенного в 2009–2010 гг. компанией Ernst & Young. Так, 60 % из опрошенных 300 муниципалитетов сообщили, что в условиях финансового кризиса ожидают снижения доходной части, на которое они вынуждены реагировать путем уменьшения объема предоставляемых услуг. При этом закрытие спортивных сооружений, в т.ч. бассейнов, и сокращение объемов их эксплуатации и расходов на содержание

занимает третье место среди мероприятий по сокращению расходов. При этом 60 % муниципалитетов видят усиление межмуниципальной кооперации в качестве ключевого механизма решения проблемы в сложившихся условиях, 25 % рассматривают возможности приватизации в данной сфере, а 7 % — варианты МЧП.

Государственная помощь (содействие)

Государственное содействие развитию спорта и спортивных объединений носит многоуровневый характер и включает как на уровне ЕС, так и на уровне Федерации и земель. Центральное место в ней занимает создание и предоставление спортивной инфраструктуры спортивным объединениям. В отдельных федеральных землях разработаны и реализуются различные программы содействия строительству спортивных объектов. Анализ федеральных и земельных предписаний о содействии позволяет сделать вывод о том, что они не препятствуют реализации проектов частно-публичного партнерства в этой сфере. Земельные программы содействия, как правило, различаются по объекту финансирования (конкретные инвестиционные проекты, либо общие расходы) и по способу финансирования (непосредственно федеральной землей, либо через спортивные объединения).

С учетом принципа субсидиарности содействие со стороны Федерации ограничивается исключительно федеральными центрами и базами развития спорта высоких достижений, базами олимпийской подготовки и строительством спортивных сооружений для спорта высоких достижений. В федеральном бюджете регулярно предусматриваются средства для инвестиций в развитие спорта — в частности, в форме специальных программ содействия (например, план «золотой Восток» — план строительства современных спортивных сооружений в Восточной Германии). В свою очередь, федеральные земли, обладающие полнотой компетенции в вопросах развития спорта и культуры, имеют свои программы содействия.

Распределение этих средств осуществляется в соответствии с приоритетами, устанавливаемыми федеральными землями. При этом, однако, основные средства государственного содействия поступают общинам. Федерация, земли и общины ежегодно тратят около 4 млрд. евро на развитие спорта, из которых около 80 % приходится на общины.

Базовые (общественно-политические) условия

Общественная значимость спорта чрезвычайно высока, ибо помогает решать задачи здоровья и интеграции. Наиболее четко ситуация в данной сфере описана в Соглашении, подписанном в 2008 г. между Немецким союзом олимпийских видов спорта, Немецким союзом городов и Немецким союзом городских и сельских поселений. Спорт имеет огромное значение для развития общин, поскольку представляет собой не изолированную общественную сферу, а является устойчивой и значимой частью муниципальной (местной) политики; все большее развитие получает тенденция комбинирования спорта с другими сферами политики.

С учетом современных тенденций в развитии муниципальных услуг, с одной стороны, и спорта, с другой стороны, необходимо устранять межведомственную разобщенность внутри органов местного самоуправления в смысле развития связанных со спортом «сквозных» функций и выявления потенциала решения с помощью спорта иных муниципальных задач — например, в сфере здравоохранения, интеграции и т.п.

Необходимо точное определение сегодняшних и будущих потребностей в области спорта, в т.ч. инфраструктуры спортивных сооружений, с тем чтобы избежать ошибочных инвестиций; анализ должен учитывать демографические изменения, меняющееся поведение и отношение людей к спорту, а также другие факторы.

Высокая динамика развития спорта ведет к тому, что имеющиеся спортивные сооружения все в меньшей степени соответствуют потребностям и мотивации пользователей. Это требует использования новых инструментов планирования, в т.ч. базирующихся на структурах кооперации, взаимодействия. Спорт является важной частью комплексной политики развития городов и — тем самым — территориального планирования, развития транспортной инфраструктуры, молодежной, образовательной, социальной и культурной политики.

Спортивные объединения являются важными местами социальной коммуникации, открытыми для самых различных социальных групп без возрастных ограничений, и тем самым предоставляют разнообразный потенциал для социальной, культурной и общественной интеграции людей.

Использование возобновляемых источников энергии, энергоэффективных технологий позволяют общинам и спортивным объедине-

ниям мобилизовать резервы повышения эффективности эксплуатации и модернизации спортивных сооружений.

В настоящее время существует потребность в разработке и реализации адекватных новых моделей комбинирования инфраструктурных мероприятий. При этом должны взаимоувязываться различные сектора, направления использования, независимо от того, какую роль играет использование сооружения для спортивных целей — основную или дополнительную. Безусловный рост значения спорта в будущем не исключает необходимости реагирования на динамичные изменения в особенностях использования спортивных сооружений — это требует все большей гибкости и мультифункциональности в строительстве и эксплуатации таких объектов, а в отдельных случаях — их переустройства, уменьшения (в т.ч. путем изменения профиля).

*Актуальность проблемы для Германии
и релевантная статистика*

Основной проблемой инфраструктуры спортивных сооружений в Германии является большой и растущий объем потребности в их санации, что означает потребность в больших инвестициях в данной сфере. Муниципальные спортивные сооружения играют особую роль с точки зрения исследования механизмов инвестирования, поскольку спортивные сооружения на уровне земель и Федерации редко являются самостоятельными объектами — как правило, они подчинены основному объекту — чаще всего университетам или вооруженным силам, там же и с этой точки зрения инвестирование в такие объекты является лишь частью общих инвестиций в развитие основного объекта.

Немецкий спортивный союз сформулировал следующие необходимые шаги по активизации инвестиционной деятельности:

- точный анализ состояния и недостатков объекта,
- особый учет т.н. «последующих» издержек/расходов (расходов на содержание, энергоэффективности, экологичность, ориентированность на «жизненный цикл объекта»),
- ориентация на принцип устойчивости (экологический, экономический и социальный аспекты устойчивости), на потребителей (пользователей) и учет таких аспектов, как безопасность и здоровье.

Интерес вызывает также ситуация с эксплуатацией спортивных сооружений. Здесь выделяется эксплуатация организациями публичного права (как правило, созданными муниципалитетами), некоммер-

ческими общественными организациями (как правило, спортивными объединениями, союзами) и частными хозяйствующими субъектами.

Статистика данных по проектам частно-публичного партнерства свидетельствует о том, что большинство таких проектов реализовано либо реализуется применительно к таким спортивным сооружениям как плавательные бассейны (55 %), по 15 % составляют многофункциональные залы (или спортивно-развлекательные комплексы) и спортивные залы, 9 % — спортивные поля и площадки, 6 % — спортивные гиперкомплексы. Если принять за основу объем реализованных или запланированных инвестиций, то доля плавательных бассейнов составит и вовсе 66%, многофункциональные центры — 16 % инвестиций, гиперкомплексы — 10 %, 6 % — спортивные залы и 2 % — спортивные поля и площадки.

Определенный интерес вызывает также деление проектов по объему инвестируемых средств: 53 % составляют проекты объемом 10–25 млн евро, 41 % — объемом до 10 млн. евро, 6 % — от 25 до 50 млн евро. Проекты большего объема не реализовывались.

Сравнительный анализ используемых моделей частно-публичного партнерства свидетельствует о том, что большинство из них (61 %) реализуются в рамках модели владения (ВТО — Build-Transfer-Operate: на земельном участке, принадлежащем публичному собственнику, частное лицо планирует, строит, финансирует и эксплуатирует объект недвижимости, используемый в публичных целях), 15 % — в рамках концессионной модели (основной особенностью которой является то, что возврат инвестиций осуществляется путем взимания концессионером платы за услуги непосредственно с потребителей), 6 % — лизинговой модели (при которой возведенный или санированный объект передается публичному заказчику по договору лизинга; на весь период договора частное лицо осуществляет эксплуатацию объекта), 3 % — путем создания эксплуатирующей организации с участием публичного собственника и частного лица, 15 % — иные (как правило, смешанные, либо не отнесенные однозначно к перечисленным) формы. Средняя продолжительность частно-публичного партнерства составила 23,5 года.

В целях систематизации применимых моделей ЧИП предпринимаются попытки категоризации и систематизации самих объектов, что довольно сложно в силу значительного разнообразия последних, а также различных возможностей комбинирования.

Как уже отмечалось, одним из важных признаков (и условий пригодности и реализуемости) проектов частно-публичного партнерства в сфере спортивных сооружений являются различные возможности комбинирования. Ниже выделены наиболее вероятные и распространенные варианты комбинирования по различным основаниям: комбинации различных сегментов (секторов, объектов, сооружений), комбинации сегментов и способов использования (целевого назначения), комбинация способов использования и финансирования, комбинация сегментов и финансирования, комбинация сегментов и групп потребителей, комбинация способов использования и групп потребителей.

Пригодность того или иного проекта (и объекта) к реализации в рамках частно-публичного партнерства зависит от целого ряда факторов. Важнейшим аспектом для оценки пригодности является учет т.н. жизненного цикла объекта. При этом следует иметь ввиду, что в силу комбинирования различных объектов в рамках единого проекта формулирование неких общих выводов о пригодности тех или иных спортивных сооружений для частно-публичного партнерства существенно затруднено.

Какими преимуществами обладает МЧП?

В целом институт муниципально-частного партнерства отличаются следующие преимущества (проистекающие из его двойственной природы):

— эффективность реализации проектов, поскольку частный субъект ограничен определенными сроками и особой системой платежей, зависящих от исполнения отдельных этапов;

— высокое качество предоставляемых частным партнером услуг, поскольку зависит от платежей их потребителя, посредством которых он выражает свое предпочтение;

— эффективность в распределении рисков между публичным и частным партнером, зависящих от ряда факторов;

— приобретение частным партнером гарантий загруженности производственных мощностей и получение долгосрочного дохода на вложенный капитал;

— приобретение публичным партнером необходимо технического опыта в рамках создания и эксплуатации отдельных инфраструктурных объектов.

Представляется, что успешное применение Федерального закона о ГЧП в муниципальных образованиях зависит от нескольких аспектов:

- определения уполномоченного органа и системы управления сферой МЧП;
- внедрения механизмов оценки эффективности проектов;
- организации процесса конкурсного отбора;
- выстраивания эффективного взаимодействия с инвестором и кредитными организациями;
- организации эффективного управления проектом на всех стадиях его осуществления.

Какие преимущества дает МЧП для муниципальных образований?

Преимущества для муниципальных образований при реализации муниципально-частного партнерства может существовать только при условии взаимной выгоды для участников, наличие которой выступает в качестве необходимого условия для сотрудничества. Вместе с этим выгода для сторон может иметь различные, а в ряде случаев и противоположные, основания. В этой связи для правильного формулирования условий сотрудничества необходимо понимать природу преимуществ для каждого участника в отдельности. Преимущества для МО состоят в следующем:

Привлечение инвестиций в сферу социально-экономического развития.

Поступление средств способствует повышению эффективности собственных финансов муниципальных образований.

Уменьшение сроков реализации программ развития.

Сокращение собственных затрат.

Улучшение качества услуг, снижение их стоимости.

Привлечение технологий, бывших ранее недоступными.

Мультипликационный эффект.

Привлечение квалифицированных работников.

Какие проблемы существуют при реализации проектов МЧП?

Одним из главных преимуществ муниципально-частного партнерства является то, что оно способствует увеличению объема внебюджетных средств, направляемых на развитие объектов общественной инфраструктуры муниципалитетов.

В условиях ограниченности бюджетов муниципальных образований это становится весомым аргументом к реализации проектов МЧП. Муниципальные образования сталкиваются с целым рядом проблем на пути выстраивания партнерских отношений с бизнесом:

1. Сокращение полномочий муниципальных образований, недостаточный объем бюджетных средств на реализацию крупных инвестиционных проектов. Зачастую на уровне субъектов РФ часть полномочий муниципальных образований передается региональным органам государственной власти. Ввиду этого у органов местного самоуправления происходит сокращение возможностей влиять на развитие МПЧ на локальной территории муниципального образования. Вместе с потерей полномочий муниципалитеты, соответственно, теряют и часть средств своих бюджетов. Решением данных проблем может служить разработка новой комбинированной формы публично-частного партнерства, в которой станет возможным участие нескольких публичных партнеров. Ей может стать ГМЧП — форма взаимодействия между государственными органами власти, органами местного самоуправления и частными партнерами с целью реализации социально-значимых проектов на взаимно выгодных условиях.

2. Проблемы, возникающие при передаче в собственность объектов соглашения об МЧП. В ряде ситуаций муниципалитет предоставляет своему партнеру права владения и пользования объектом в рамках МЧП. Частные партнеры, в свою очередь, могут быть не заинтересованы в получении имущественного комплекса полностью. Возникают ситуации, когда им будет выгоднее использовать инвестиционно-привлекательные объекты, оставляя иные объекты без финансовой поддержки. Это отрицательно сказывается на общей работе комплекса МЧП. В подобных ситуациях предлагается передавать объект МЧП частному партнеру полностью, чтобы сохранялся баланс интересов, который является одной из главных составляющих становления партнерской модели взаимодействия органов власти и бизнес-структур.

3. Преобразование муниципальных образований. В последние годы наблюдается тенденция сокращения количества муниципалитетов путем их объединения, а также присоединения поселений к городским округам. Ввиду данных преобразований муниципалитеты лишаются своей правосубъектности. В настоящее время не урегулирован процесс определения исполнителя расходных обязательств муниципального образования после его преобразования. Ввиду этого видится необходимым закрепить положения о правопреемстве в случае прекращения публичного субъекта МЧП в Федеральном законе № 224-ФЗ от 13.07.2015 г. «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4. Задолженность предприятий, передаваемых в собственность. Проблемой при реализации проектов МПЧ может также стать наличие задолженностей у муниципальных предприятий, ввиду чего нет возможности их передачи частным партнерам в качестве объекта муниципально-частного партнерства. Долги должно погасить муниципальное образование, однако далеко не всегда в местных бюджетах достаточно средств на эти цели. Передача предприятий частным партнерам вместе с долгами может привести к негативным последствиям, к примеру, к тому, что источником погашения задолженности выступят увеличенные тарифы. Проблему предлагается решать путем выделения денежных средств на покрытие задолженностей из бюджетов вышестоящего уровня.

5. Длительная процедура создания проектов МЧП. В Федеральном законе № 224-ФЗ предусмотрена необходимость при реализации проектов ГЧП и МЧП следовать одной и той же процедуре. В случае МЧП данная процедура выглядит длительной и громоздкой. К примеру, согласование проекта МЧП с органом государственной власти субъекта РФ занимает не менее 180 дней. Данное обстоятельство препятствует развитию муниципально-частного партнерства. Предлагается дифференцировать процедуры в зависимости от уровня проектов (федеральный, региональный, местный). В случае муниципально-частного партнерства установить максимально оперативный порядок создания объектов МПЧ.

6. Слабое информационное обеспечение потенциальных частных партнеров. В настоящее время присутствует определенная доля не-

доверия бизнесструктур к проектам МЧП, ввиду отсутствия понимания механизма реализации подобных проектов. Также у инвесторов часто нет полной информации о потребностях муниципалитетов в тех или иных проектах МЧП. Для решения данных проблем предлагается создавать инвестиционные порталы муниципальных образований, либо отдельные разделы на сайте местных органов власти, где будут опубликованы перечни объектов, строительство или реконструкция которых может быть осуществлена с привлечением бизнесструктур.

Какие возможно выделить выгоды для бизнеса?

Какие преимущества дает соглашение? Муниципальное частное партнерство может обеспечить предприятию:

Высокие гарантии в достижении расчетных показателей рентабельности, окупаемости инвестиций, извлечении запланированного дохода.

Получение ряда льгот, позволяющих уменьшить расходы и повысить экономическую результативность предпринимательской деятельности.

Наличие определенного круга потребителей либо гарантированного рынка для сбыта.

Более высокую доступность кредитования.

Гарантированное финансирование, если условия сделки предполагают участие средств МО.

Возможность подписания договоров с солидарной ответственностью по определенным рискам.

Получение ряда конкурентных, в том числе репутационных, преимуществ благодаря наличию стабильных и долговременных доходов, за счет участия в проектах, обладающих большим общественным значением.

Приведенный выше анализ подтверждает необходимость дальнейшей интеграции публичных и частных начал в рамках реализации публичных функций, поскольку соединение публичных и частных интересов есть характерный признак развития демократических начал в любом государстве, а также залог его эффективного социально-экономического развития.

Рассмотрим подробнее некоторые выгоды и риски.

1) Инвестиции

Хотя муниципалитеты и имеют стабильные налоговые и неналоговые доходы у них также велики обязательные расходы, которые в редких случаях покрываются полностью за счет собственных доходов. Значительная часть бюджетных расходов покрывается за счет трансфертов из вышестоящих бюджетов. Как правило, муниципальные бюджеты дефицитны. Вместе с тем муниципалитеты в Российской Федерации ограничены в возможностях покрытия дефицитов местных бюджетов за счет муниципальных заимствований, поскольку доля собственных доходов (доходов которыми они могут администрировать и соответственно планировать их поступление) весьма ограничены действующим бюджетно-налоговым законодательством. В результате в местных бюджетах отсутствует либо очень невелика инвестиционная составляющая.

Таким образом, муниципалитеты не могут для осуществления крупных (относительно доходов конкретного муниципального бюджета) проектов накапливать средства, осуществлять инвестиции за счет кредитов или иных заимствований.

В таких условиях большое значение для реализации муниципальных программ развития приобретает привлечение частных инвестиций. Муниципалитет получает возможность либо полностью за счет привлеченных инвестиций обеспечить решение своих задач, либо частично профинансировать решение этой задачи за счет своих будущих доходов (которые при этом могут возникнуть в результате выполнения и этого инвестиционного соглашения) или передачи части своего имущества. Также важно, что при этом вложенные инвестиции могут окупаться инвестором самостоятельно за счет потребителей, либо окупаемость инвестиций будет растянута во времени, если потребителем услуг инвестора будет сам муниципалитет.

По большому счету публичные власти вынуждены привлекать ресурсы частного бизнеса для реализации проектов публично-частного партнерства, поскольку иначе такие проекты просто не могут быть реализованы в обозримый период времени.

Для бизнеса инвестирование в МЧП также может быть выгодно, прежде всего, в силу высоких гарантий возврата инвестиций в расчетный срок и гарантий извлечения расчетной прибыли.

Но нужно также иметь в виду, что всегда существуют риски. Причем, чем масштабнее проект, тем выше риски. Баланс распределения рисков индивидуален для каждого проекта.

2) Использование муниципального имущества

В МЧП-проектах, основанных на концессионных соглашениях и договорах аренды, частному бизнесу передается в пользование определенный объект муниципальной собственности. При этом муниципалитет освобождается от бремени содержания этого объекта, а бизнес экономит на инвестициях для возведения этого объекта с нуля.

Хотя выгоды от такого сотрудничества кажутся вполне очевидными, в конкретных проектах они могут быть не столь явными. Объекты муниципального имущества (особенно в сфере ЖКХ) как правило, находятся в ветхом состоянии, процент износа основных средств очень высок, оценить риски, связанные с необходимостью ремонта или реконструкции, может быть весьма сложно. Эти формы МЧП предполагают возврат объекта муниципальной собственности после истечения срока аренды или концессии. Здесь также возникают риски износа и необходимости восстановления основных фондов.

3) Эффективность менеджмента

Общим в теории рыночной экономики является тезис о более высокой эффективности частного предпринимательства по сравнению с государственным управлением хозяйственной деятельностью. Однако этот тезис справедлив в условиях конкурентной экономики, развитых институтов гражданского (частного) права, развитого правового регулирования экономических отношений, высокой управленческой культуры. Только при таких условиях мотивация частного бизнеса в сокращении издержек и получении прибыли трансформируется в высокую ответственность перед потребителями, высокое качество продукции и услуг, применение развитых технологий и постоянное их совершенствование. Но и в странах, имеющих все эти условия, множество фирм и компаний разоряются, терпят крах не только в результате действия фактов конъюнктуры рынка, но и в результате неэффективного менеджмента.

Поэтому для оценки выгод и рисков, связанных с управленческой эффективностью частного бизнеса в публично-частном партнерстве, необходимо учитывать как конкретные экономические рыночные фак-

торы, так и страновые и региональные социальные и политические факторы.

Чтобы бизнес-партнеры были мотивированы для эффективного управления проектом, необходимо обеспечивать максимальную конкурентность на всех этапах реализации проекта. Если поставщик продукции или услуги, предоставляемой потребителям в результате реализации проекта, оказывается локальным монополистом, необходимо предусмотреть в проекте стандарты качества услуги или продукции, а также механизмы контроля качества.

Становые и региональные факторы имеют не меньшее значение.

В российских условиях необходимо учитывать, что публично-частное партнерство не регулируется специальным образом за исключением концессионных соглашений.

Культура управления находится на низком уровне, невыполнение отдельных условий договоров, пренебрежение стандартами качества, невыполнение работ в срок является обычным явлением. До сих пор нередки случаи откровенного мошенничества при заключении контрактов на поставку товаров и услуг, когда по произведенной оплате услуги или товары просто не поставляются, а должник исчезает. Также общераспространенным является завышение издержек, применение низкокачественных материалов вместо предусмотренных проектами, использование неквалифицированного труда, не обеспечивающего качество работ, экономически необоснованное завышение прибыли.

Низкая управленческая культура во многих случаях также определяется вовлеченностью в бизнес криминала.

4) Общественные риски

Высокий уровень коррупции, захватническая и во многом криминальная приватизация 90-х годов, бесправное положение работников на российских предприятиях, достаточно распространенная связь бизнеса с криминалом породили стойкое недоверие граждан к российскому бизнесу, способности бизнеса действовать в общественных интересах.

Вместе с тем, учитывая, что коррупция в органах власти проявляется не только в виде прямых взяток и прямых хищений, но и в использовании ресурсов органов власти в частных интересах, зачастую бывает непросто определить, насколько частный интерес в публично-частном партнерстве превышает публичный интерес, и не применяет-

ся ли этот механизм как легальное использование общественных ресурсов в интересах частных лиц.

Преодолеть риски общественного недоверия к проектам МПЧ и поставить барьеры коррупции можно, обеспечивая открытость и публичное обсуждение проектов на самых ранних стадиях их рассмотрения с привлечением широких кругов общественности, СМИ, представителей частного бизнеса. МЧП-проекты должны проходить не только финансово-экономическую, но и общественную экспертизу.

Возможно ли осуществление межмуниципально-частного партнерства?

Развитие инфраструктуры тесно связано с развитием территорий, следовательно, эффективность применения механизмов инфраструктурной модернизации, в том числе, посредством привлечения частных инвесторов в концессионные соглашения, связана с эффективностью инструментов территориального развития и межмуниципального сотрудничества. В частности, в сфере коммунального хозяйства и в сфере благоустройства существует много задач, требующих аккумуляции ресурсов нескольких муниципальных образований, когда создание собственной автономной инфраструктуры нецелесообразно либо, когда имеющаяся инфраструктура не может обеспечить оказание коммунальных и социальных услуг населению и приходится задействовать инфраструктурные мощности других муниципальных образований. За рубежом для решения этих задач прибегают к различным формам межмуниципального сотрудничества²⁷. В России же одной из основных сложностей межмуниципального сотрудничества являются ограничения, налагаемые бюджетным законодательством и законодательством о местном самоуправлении, по сферам его применения. Речь идет о том, что в соответствии с принципом самостоятельности бюджетов, закрепленным в ст. 31 БК РФ, недопустимо установление расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов других бюджетов, что исключает совместное финансирование муниципальными образованиями партнерских проектов, направленных на решение вопросов местного значения нескольких муниципальных образований. Законода-

²⁷ См.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. М.: Изд-во «Проспект». С. 385–386.

тельство о местном самоуправлении не содержит такого термина как вопросы местного значения межмуниципального характера, не определяет перечень вопросов местного значения межмуниципального характера и не регулирует порядок решения таких вопросов, соответственно, муниципальные образования не имеют возможности финансировать решение вопросов местного значения другого муниципального образования в рамках решения вопросов межмуниципального характера.

Несмотря на корректировку законодательства в сфере реализации совместных партнерских проектов в отношении объектов водо-, тепло-снабжения и водоотведения, остался неразрешенным вопрос укрупнения концессий в отношении технологически не связанных объектов, расположенных в различных населенных пунктах, и по-прежнему отсутствует возможность заключения единого концессионного соглашения или договора о государственно- и муниципально-частном партнерстве для всех публичных образований, участвовавших в совместном конкурсе. В настоящее время по итогам совместного конкурса даже в случае реализации фактически одного проекта, с каждым из публичных образований с инвестором должно быть заключено самостоятельное концессионное соглашение, что означает необходимость прохождения одной и той же процедуры, которая является довольно громоздкой и длительной (особенно в случае соглашений о муниципально-частном партнерстве), каждым муниципальным образованием в отдельности.

Международная практика о классификации форм партнерства

В международной практике, как правило, используется классификация форм публично-частного партнерства Всемирного банка.

1) Управленческие контракты и договоры аренды. В этой форме частный бизнес (частный партнер) получает в управление на условиях собственника или берет в аренду объект муниципальной или государственной собственности на определенный период времени для обеспечения предоставления определенных собственником имущества услуг, как правило, населению или иным третьим лицам. Инвестиции осуществляет собственник. В контракте на управление собственник несет операционные риски, как правило, оплачивает услуги частного партнера, или услуги оплачиваются потребителями. В арендном договоре собственник получает арендную плату с арендатора, а риски ложатся

на частного партнера. Арендный договор может предусматривать выкуп арендованного имущества (лизинговый договор аренды).

2) Концессия (Concession). Частному бизнесу предоставляется право владения и пользования существующим объектом муниципальной или государственной собственности по договору за плату на условиях возврата объекта через определенное время, достаточное для окупаемости инвестиций и извлечения прибыли. Частный бизнес осуществляет инвестиции и несет все или значительную часть рисков. Право распоряжения сохраняется за собственником объекта, частному бизнесу предоставляется право на его расширение, реконструкцию и развитие, в установленный концессионным соглашением период. Однако все усовершенствования и дополнительно приобретенные основные фонды по истечении срока концессии передаются собственнику.

Выделяются несколько основных видов (моделей) концессионных соглашений.

Модель *реконструкция — управление — передача (Rehabilitate-Operate-Transfer-ROT)* предполагает реконструкцию объекта концессии, включая капитальный ремонт зданий и сооружений, обновление иных основных фондов (производственных мощностей), владение и пользование объектом концессии, осуществление деятельности, для которой предназначен объект концессии, с целью возврата инвестиций и извлечения прибыли в течение срока концессии (эксплуатация), возврат объекта концессии собственнику по истечении срока концессии. Концессионным соглашением может предусматриваться или не предусматриваться концессионная плата.

Модель *реконструкция — аренда — передача (Rehabilitate-Lease-Transfer-RLT)* предполагает реконструкцию объекта концессии, включая капитальный ремонт зданий и сооружений, обновление иных основных фондов (производственных мощностей), владение и пользование объектом концессии на основе арендного соглашения (внесения арендной платы в качестве концессионной платы) или на основе лизингового соглашения, осуществление деятельности, для которой предназначен объект концессии, с целью возврата инвестиций и извлечения прибыли в течение срока концессии (эксплуатация), возврат объекта концессии собственнику по истечении срока концессии.

Модель *строительство (расширение) — реконструкция — управление — передача (Build- Rehabilitate-Operate-Transfer, BROT)* предполагает реконструкцию объекта концессии, его расширение или новое

строительство наряду с реконструкцией объекта концессии, эксплуатацию объекта в течение срока концессии, возврат объекта концессии собственнику по истечении срока концессии.

3) Проекты нового строительства (проекты с чистого листа) (Green field projects). Частный бизнес строит и эксплуатирует новые объекты в течение срока, указанного в контракте. Выделяются следующие виды (модели) контрактов.

Модель *строительство — владение — управление — передача (Build-Own-Operate-Transfer, BOOT)* предполагает строительство частным бизнесом нового объекта публичной собственности (как правило, объекта инфраструктуры) на собственные и заемные средства. Частный бизнес управляет им на правах владения и пользования в течение определенного в контракте срока. Для обеспечения возврата инвестиций публичные власти выкупают инфраструктурные услуги, обеспечивающие определенный в договоре уровень доходов, либо окупаемость инвестиций обеспечивается за счет предоставления услуг потребителям по прямо или косвенно регулируемым публичной властью тарифам или ценам. После окончания срока действия контракта объект передается в публичную собственность.

Модель *строительство — управление — передача (Build-Operate-Transfer, BOT)* предполагает строительство частным бизнесом нового объекта публичной собственности. Частный бизнес управляет им на праве пользования (но не владения) в течение определенного в контракте срока. Устанавливаются гарантии обеспечения возврата инвестиций. После окончания срока действия контракта объект передается в публичную собственность.

Модель *строительство — передача — управление (Build-Transfer-Operate, BTO)* предполагает строительство частным бизнесом нового объекта публичной собственности и передачу его в публичную собственность сразу по завершении стадии строительства. После приема объекта публичным собственником объект в соответствии с новым договором передается в управление/эксплуатацию компании, построившей объект.

Модель *строительство — владение — управление (Build-Own-Operate, BOO)* предполагает строительство частным бизнесом нового объекта публичной собственности и управление им частным бизнесом на правах владения и пользования. На компании лежит ответственность за строительство, управление, эксплуатацию, обслуживание объекта.

Здесь надо отметить, что разные авторы приводят различные классификации таких моделей. Такие реальные инвестиционные соглашения могут содержать различные условия, которые можно комбинировать. Поэтому такие классификации служат лишь для понимания множественности возможных форм инвестиционных соглашений в строительной отрасли.

4) Акционирование и приватизация с сохранением контрольного пакета (Divestiture). Частный бизнес приобретает часть пакета акций предприятия, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Также часто используется классификация по форме отношений между сторонами публично-частного партнерства.

Модели осуществления публично-частного партнерства:

Модель	Собственность	Управление	Финансирование
Модель оператора	Частная/публичная	Частное	частное
Модель кооперации	Частная/публичная	Частное/публичное	Частное/публичное
Модель концессии	Государственная	Частное/публичное	Частное/публичное
Модель договорная	Частная/публичная	Частное	Частное
Модель лизинга	Частная	Частное/публичное	Частное/публичное

Выбор модели зависит от отрасли, в которой осуществляется деятельность по соглашению (в разных отраслях предпочтительны те или иные модели).

В модели оператора реализация определенной деятельности полностью передается частному бизнесу, который выполняет ее по установленным правилам и стандартам, как правило, выполняет услуги для потребителей за счет потребителей, и несет всю ответственность. За публичной властью (муниципалитетом) сохраняется не только контроль качества, а иногда и контроль цен (тарифов). Такая форма часто используется в коммунальном хозяйстве.

Модель кооперации, которая, как правило, включает софинансирование проектов, совместное управление и смешанную собственность, используется в тех случаях, когда трудно или невозможно обе-

спечить рентабельность этой деятельности исключительно за счет потребителя и когда принятие всей ответственности за эту деятельность на себя частным бизнесом невыгодно или невозможно по объективным причинам. Например, сюда относится удаление отходов.

Модель концессии, как правило, применяется при реализации крупных проектов, требующих больших инвестиций, длительных сроков реализации для окупаемости инвестиций, и часто в тех случаях, когда высокая вероятность потенциальной выгоды для частного партнера сопровождается потенциально высокими рисками.

Гарантиями от высоких рисков в таких случаях для публичного партнера является сохранение в собственности объекта концессии и участие в управлении.

Договорная модель чаще применяется в отраслях, в которых инвестиции используются для снижения текущих издержек. Экономия, полученная от снижения текущих издержек, окупает инвестиционные затраты.

Модель лизинга используется, когда частный партнер выполняет за свой счет (или за счет привлеченных средств) определенные работы (как правило, связанные с масштабным проектированием и строительством), а публичный партнер обязуется выкупать результаты работ по мере их осуществления (в рассрочку).

Вместе с тем эти классификации не являются исчерпывающими и ограничивающими разнообразие форм ПЧП. В национальных практиках используются свои классификации, обусловленные законодательной терминологией и сложившимися традициями.

В Российской Федерации формы ПЧП чаще классифицируются, исходя из организационно-правовых форм, с применением которых преимущественно заключаются соглашения:

- 1) инвестиционные соглашения (контракты с инвестиционными обязательствами частного бизнеса);
- 2) договоры аренды государственного и муниципального имущества, включая лизинговые соглашения;
- 3) концессии (концессионные соглашения);
- 4) совместное инвестирование (участие в капитале), создание совместных акционерных предприятий;
- 5) соглашения о разделе продукции (СРП);
- 6) контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности.

РАЗДЕЛ 3. СОГЛАШЕНИЕ О ПАРТНЕРСТВЕ

Что может выступать объектом соглашения о партнерстве?

Существует 21 группа таких объектов.

К *первой группе* объектов соглашения Федеральный закон № 224-ФЗ относит 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.

К *второй группе* объектов Закон относит транспорт общего пользования, за исключением метрополитена.

Согласно ст. 789 ГК перевозка, осуществляемая коммерческой организацией, признается перевозкой транспортом общего пользования, если из закона, иных правовых актов вытекает, что эта организация обязана осуществлять перевозки грузов, пассажиров и багажа по обращению любого гражданина или юридического лица.

Договор перевозки транспортом общего пользования является публичным договором.

Третью группу объектов соглашения составляют объекты железнодорожного транспорта.

Согласно ст. 2 ФЗ «О железнодорожном транспорте в РФ» железнодорожный транспорт общего пользования — это производственно-технологический комплекс, включающий в себя инфраструктуры

железнодорожного транспорта, железнодорожный подвижной состав, другое имущество и предназначенный для обеспечения потребностей физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом на условиях публичного договора, а также в выполнении иных работ (услуг), связанных с такими перевозками.

Четвертая группа объектов соглашения о государственно-частном партнерстве — это объекты трубопроводного транспорта.

Согласно ст. 1 Модельного закона «О трубопроводном транспорте», принятого Постановлением Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 19 апреля 2001 г. № 17-5 «О модельном законе «О трубопроводном транспорте», трубопроводный транспорт — это вид транспорта, предназначенный для транспортировки газообразной, жидкой и иной продукции по трубам.

В пятую группу объектов соглашения о государственно-частном партнерстве включены морские порты, речные порты, специализированные порты, объекты их инфраструктур, в том числе искусственные земельные участки, портовые гидротехнические сооружения, за исключением объектов инфраструктуры морского порта, которые могут находиться в федеральной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность.

Согласно ст. 9 КТМ РФ под морским портом понимается его территория и совокупность размещенных в границах этой территории объектов инфраструктуры морского порта, используемых для осуществления деятельности в целях торгового мореплавания, в том числе для оказания услуг.

Согласно ст. 3 КВВТ РФ речной порт — это комплекс сооружений, расположенных на земельном участке и акватории внутренних водных путей, обустроенных и оборудованных в целях обслуживания пассажиров и судов, погрузки, выгрузки, приема, хранения и выдачи грузов, взаимодействия с другими видами транспорта. Порт (причал), в котором хотя бы одно из юридических лиц или один из индивидуальных предпринимателей осуществляет в силу закона или на основании лицензии деятельность, связанную с перевозками внутренним водным транспортом, по обращению любого физического или юридического лица, является портом или причалом общего пользования.

К шестой группе объектов соглашения о государственно-частном партнерстве относятся морские суда и речные суда, суда смешанного

(река — море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки, за исключением объектов, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации находятся в государственной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2010 г. № 623 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов внутреннего водного транспорта» паромная переправа — это участок водного пути с причальными сооружениями и курсирующими на нем специализированными судами-паромами.

В седьмую группу включены такие объекты соглашения о государственно-частном партнерстве, как воздушные суда, аэродромы, аэропорты, технические средства и другие предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства, за исключением объектов, отнесенных к имуществу государственной авиации или к единой системе организации воздушного движения.

В соответствии со ст. 32 ВЗК РФ воздушное судно — летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды.

Восьмая группа объектов соглашения о государственно-частном партнерстве — это объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии.

Девятую группу объектов соглашения о государственно-частном партнерстве составляют гидротехнические сооружения, стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» гидротехнические сооружения — это плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воз-

действия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, предусмотренных ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

Согласно ст. 7 КТМ РФ под морской плавучей платформой понимается судно, предназначенное для разведки и разработки минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр.

Согласно п. 1.1 Положения о классификации судов и морских стационарных платформ, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 9 июля 2003 г. № 160, под морской стационарной платформой понимается морское нефтегазопромысловое сооружение, состоящее из верхнего строения и опорного основания, зафиксированное на все время использования на грунте и являющееся объектом обустройства морских месторождений нефти и газа.

Десятая группа объектов соглашения о государственно-частном партнерстве — это подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» линейно-кабельные сооружения связи — объекты инженерной инфраструктуры, созданные или приспособленные для размещения кабелей связи; линии связи — линии передачи, физические цепи и линейно-кабельные сооружения связи; сооружения связи — объекты инженерной инфраструктуры (в том числе линейно-кабельные сооружения связи), созданные или приспособленные для размещения средств связи, кабелей связи;

Одиннадцатую группу объектов соглашения о государственно-частном партнерстве формируют объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения и иной деятельности в сфере здравоохранения.

Согласно ст. 40 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» санаторно-курортное лечение включает в себя медицинскую помощь, осуществляемую медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях на основе использования природных лечебных ресурсов, в том числе в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах.

Двенадцатая группа объектов соглашения о государственно-частном партнерстве — это объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социального обслуживания населения.

В тринадцатую группу включены объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов.

Согласно ст. 1 ФЗ «Об отходах производства и потребления» твердые коммунальные отходы — отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

В четырнадцатую группу объектов соглашения о государственно-частном партнерстве включает объекты благоустройства территорий, в том числе для их освещения.

Благоустройство территории поселения (городского округа) — это комплекс предусмотренных правилами благоустройства территории поселения (городского округа) мероприятий по содержанию территории, а также по проектированию и размещению объектов благоустройства, направленных на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территории.

К элементам (или объектам) благоустройства территории можно отнести декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, растительные компоненты, различные виды оборудования и оформления, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные сооружения, наружную рекламу и информацию, используемые как составные части благоустройства.

Пятнадцатая группа объектов соглашения о государственно-частном партнерстве — это мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем.

Согласно ст. 2 ФЗ «О мелиорации земель»:

— мелиоративные системы — это комплексы взаимосвязанных гидротехнических и других сооружений и устройств (каналы, коллекторы, трубопроводы, водохранилища, плотины, дамбы, насосные станции, водозаборы, другие сооружения и устройства на мелиорированных землях), обеспечивающих создание оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв на мелиорированных землях;

— государственные мелиоративные системы — это мелиоративные системы, находящиеся в государственной собственности и обеспечивающие межрегиональное и (или) межхозяйственное водораспределение и противопаводковую защиту, а также противоэрозионные и пастбищезащитные лесные насаждения, которые необходимы для обеспечения государственных нужд.

К шестнадцатой группе объектов соглашения о государственно-частном партнерстве относятся объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции, включенные в утвержденный Правительством РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации о развитии сельского хозяйства перечень и определенные согласно критериям, установленным Правительством РФ.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» под сельскохозяйственным производством признается совокупность видов экономической деятельности по выращиванию, производству и переработке соответственно сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе оказание соответствующих услуг.

Семнадцатая группа объектов соглашения о государственно-частном партнерстве — это объекты охотничьей инфраструктуры.

Статья 1 ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов» определяет охоту как деятельность, связанную с поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой.

Согласно ст. 53 указанного Федерального закона к охотничьей инфраструктуре относятся предназначенные для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства объекты капитального строительства, некапитальные строения, сооружения, в том числе охотничьи базы, питомники диких животных, вольеры, объекты благоустройства, другие объекты охотничьей инфраструктуры. Перечень объектов охотничьей инфраструктуры утверждается Правительством

Российской Федерации. К охотничьей инфраструктуре также относятся лесные дороги и другие линейные объекты, необходимые для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.

К восемнадцатой группе объектов соглашения о государственно-частном партнерстве относятся имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» промышленное производство (промышленность) — это определенная на основании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности совокупность видов экономической деятельности, относящихся к добыче полезных ископаемых, обрабатывающему производству, обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха, водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, а также ликвидации загрязнений. К промышленной продукции относятся товары, произведенные в результате осуществления деятельности в сфере промышленности.

Понятие имущественных комплексов, о которых упоминается в статье, в контексте комментируемого Закона по своей сути идентично понятию промышленной инфраструктуры, закрепленному в названном Федеральном законе о промышленной политике, то есть совокупности объектов недвижимого имущества, объектов транспортной инфраструктуры и коммунальной инфраструктуры, необходимых для осуществления деятельности в сфере промышленности.

Также стоит отметить, что в отдельных случаях муниципальные образования могут исполнять отдельные государственные полномочия, переданные в установленном порядке.

Девятнадцатая группа: программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ), базы данных, информационные системы (в том числе государственные информационные системы) и (или) сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или других информационно-телекоммуникационных сетях, в состав которых входят такие программы для ЭВМ и (или) базы данных, либо совокупность указанных объектов (далее — объекты информационных технологий), либо объекты информационных технологий и имущество, технологически связанное с одним или несколькими такими объектами и предназначенное для обеспечения их функциони-

рования или осуществления иной деятельности, предусмотренной соглашением (далее — технические средства обеспечения функционирования объектов информационных технологий).

Отсутствие в правовых актах специального регулирования, касающегося возможности заключения соответствующих соглашений в отношении объектов IT-инфраструктуры без их привязки к объектам недвижимого и движимого имущества существенным образом влияло на инвестиционную привлекательность такого рода проектов. Но в июне 2018 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.06.2018 № 173-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым перечень объектов концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве был дополнен объектами IT-инфраструктуры, что существенно увеличило привлекательность партнерских схем для создания инфраструктуры «умных городов».

20 группа объектов: совокупность зданий, частей зданий или помещений, объединенных единым назначением с движимым имуществом, технологически связанным с объектами информационных технологий, и предназначенных для автоматизации с использованием программ для ЭВМ и баз данных процессов формирования, хранения, обработки, приема, передачи, доставки информации, обеспечения доступа к ней, ее представления и распространения (центры обработки данных).

К двадцать первой группе относятся объекты специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

Важно отметить, что ключевым фактором, играющим важную роль в развитии муниципально-частного партнерства, является наличие соответствующих полномочий. Проекты, реализуемые в рамках муниципально-частного партнерства, должны в обязательном порядке соответствовать закрепленным за муниципальным образованием вопросам местного значения. К ключевым вопросам местного значения относятся:

- дорожная деятельность и обеспечение безопасности дорожного движения;
- организация предоставления населению жилищно-коммунальных услуг (тепло-, электро-, газо-, водоснабжение и водоотведение);
- организация предоставления образовательных услуг;
- создание условий для обеспечения населения услугами в сфере культуры и др.

В чьей собственности должен находиться объект соглашения о партнерстве?

Объект соглашения, подлежащий реконструкции, должен находиться в собственности публичного партнера на момент заключения соглашения. Указанный объект на момент его передачи частному партнеру должен быть свободным от прав третьих лиц.

Не допускается передача частному партнеру объекта соглашения (входящего в его состав имущества), которое на момент заключения соглашения принадлежит государственному или муниципальному унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения либо государственному или муниципальному бюджетному учреждению на праве оперативного управления.

Объект муниципально-частного партнерства может быть передан в собственность частному партнеру, однако по соглашению с публичным партнером по истечении срока действия соглашения частный партнер обязан передать в публичную собственность (вернуть) объект муниципально-частного партнерства. Следует обратить внимание на то, что если объем финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и рыночная стоимость движимого и (или) недвижимого имущества, передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению, либо рыночная стоимость передаваемых прав на такое имущество (в случае, если соглашением не предусматривается возникновение права собственности частного партнера на такое имущество) в совокупности превышают объем финансирования создания таких объектов частным партнером, то к обязательным элементам соглашения также относится указанная законодателем в качестве факультативной обязанность частного партнера по передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения.

После того как объект соглашения будет построен и введен в эксплуатацию, он переходит в собственность частного партнера. Условия такого перехода детализируются в соглашении.

В случае банкротства частного партнера и продажи объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве обязательным условием конкурса является исполнение покупателем обязательств частного партнера, не исполненных им к моменту проведения конкурса,

на основании данных о фактически исполненных частным партнером к моменту проведения конкурса обязательствах по соглашению о муниципально-частном партнерстве. Участники конкурса по продаже объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве должны соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации о партнерстве и утвержденной для проведения конкурсов на право заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве конкурсной документации (ст. 110 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»²⁸).

Если объект соглашения о партнерстве не был продан в установленном порядке, указанный объект подлежит передаче публичному партнеру, являющемуся стороной соглашения о муниципально-частном партнерстве, при условии компенсации осуществленных в соответствии с прямым соглашением затрат частного партнера и (или) финансирующего лица, размер которой уменьшен на сумму убытков, причиненных публичному партнеру и третьим лицам в связи с неисполнением частным партнером своих обязательств.

В отличие от частного партнера, публичный партнер — муниципальное образование — не может быть ликвидировано в порядке конкурсного производства, поскольку нормы о ликвидации публично-правовых образований противоречили бы действующей Конституции РФ, которая не предусматривает подобной процедуры в отношении публичных субъектов. Муниципальные образования могут быть только преобразованы или упразднены (ст. 13, 13.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Однако применительно к муниципальным образованиям возникает иная ситуация прекращения субъекта муниципально-частного партнерства. Речь идет о получившей достаточно широкое распространение в последние годы практике преобразования муниципальных образований путем объединения муниципальных образований или присоединения поселений к городским округам (Московская область, Нижегородская область, Сахалинская область и др.), в результате чего преобразуемые муниципальные образования утрачивают свою правосубъектность.

Имущественные последствия прекращения правосубъектности муниципальных образований, а именно, определение исполните-

²⁸ Собрание законодательства РФ. 28.10.2002. № 43. Ст. 4190.

ля расходных обязательств муниципального образования и исполнение обязательств, предусмотренных соглашениями, заключенными от имени преобразованных муниципальных образований (в том числе, и соглашениями об МЧП) в законодательстве не урегулированы, в связи с чем предлагается ввести в Закон об МЧП нормы о правопреемстве в случае прекращения публичного субъекта муниципально-частного партнерства.

Что является обязательным элементом соглашения о МЧП?

Обязательные элементы соглашения, кроме того, что они определяют форму муниципально-частного партнерства, являются согласно ст. 12 комментируемого Закона существенным условием соглашения, определяют состав обязательств сторон соглашения, а также вызывают необходимость закрепления дополнительных условий соглашения.

Федеральный закон № 224-ФЗ закрепляет четыре обязательных элемента соглашения, первым из которых является создание объекта соглашения частным партнером.

При этом под созданием законодатель понимает строительство и (или) реконструкцию объекта соглашения. Учитывая использование конструкции «и (или)», следует сделать вывод, что в качестве рассматриваемого элемента соглашения может выступать либо только строительство, либо только реконструкция, либо и то и другое одновременно.

Таким образом, в зависимости от содержания указанного элемента соглашения формами государственно-частного партнерства будут:

- партнерство, предусматривающее только строительство объекта соглашения частным партнером;
- партнерство, предусматривающее только реконструкцию объекта соглашения частным партнером;
- партнерство, предусматривающее одновременно строительство и реконструкцию объекта соглашения частным партнером.

Согласно п. 13 ст. 1 ГрК РФ строительство — это создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства).

Согласно п. п. 14 и 14.1 указанной нормы:

- реконструкция объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) — это изменение параметров объ-

екта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов;

— реконструкция линейных объектов — изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъемности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов.

Вторым обязательным элементом соглашения является осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения.

Под финансированием понимается «обеспечение денежными ресурсами текущих затрат и капитальных вложений; осуществляется за счет собственных средств предприятия, государства, привлеченных, заемных и других средств»²⁹.

В качестве обязательного элемента соглашения предусмотрено два варианта объема финансирования создания объекта частным партнером:

- полное финансирование;
- частичное финансирование.

Конкретный объем финансирования определяется при изложении условий соглашения.

Таким образом, в зависимости от содержания второго обязательного элемента соглашения формами муниципально-частного партнерства будут:

- партнерство, предусматривающее частичное финансирование создания объекта соглашения частным партнером;
- партнерство, предусматривающее полное финансирование создания объекта соглашения частным партнером.

²⁹ Финансирование // Юридическая энциклопедия. 2015. URL: http://yuridicheskaya_encyclopediya.academic.ru/12282/ФИНАНСИРОВАНИЕ.

Третьим обязательным элементом соглашения является осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения.

Понятия эксплуатации и технического обслуживания раскрываются в ст. 3 Федерального закона № 224-ФЗ. Эксплуатация объекта соглашения — это использование объекта соглашения в целях осуществления частным партнером деятельности, предусмотренной таким соглашением, по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг в порядке и на условиях, которые определены соглашением (п. 9 ст. 3); техническое обслуживание объекта соглашения — это мероприятия, направленные на поддержание объекта соглашения в исправном, безопасном, пригодном для его эксплуатации состоянии и осуществление его текущего или капитального ремонта (п. 10 ст. 3).

Четвертым обязательным элементом соглашения является возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с Федеральным законом № 224-ФЗ.

В данном случае право собственности на объект соглашения у частного партнера возникает на основании п. 1 ст. 218 ГК РФ, предусматривающей, что право собственности на новую вещь, изготовленную или созданную лицом для себя с соблюдением закона и иных правовых актов, приобретается этим лицом.

При этом согласно ст. 219 ГК РФ право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации.

Существуют ли дополнительные элементы соглашения МЧП?

Федеральный закон № 224-ФЗ закрепляет перечень элементов соглашения, которые в целях определения формы муниципально-частного партнерства также могут быть включены в соглашение, то есть являются дополнительными элементами соглашения. Предусмотрено четыре таких дополнительных элемента.

Первым дополнительным элементом является проектирование частным партнером объекта соглашения.

Согласно ст. 48 ГрК РФ архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к объектам капитального строительства и их частям, строящимся, реконструируемым в границах принадлежащего застройщику или иному правообладателю земельного участка, а также отдельных разделов проектной документации при проведении капитального ремонта объектов капитального строительства.

В случае если документацией по планировке территории предусмотрено размещение объекта транспортной инфраструктуры федерального значения либо линейного объекта транспортной инфраструктуры регионального значения или местного значения, архитектурно-строительное проектирование осуществляется путем подготовки проектной документации применительно к такому объекту и его частям, строящимся, реконструируемым, в том числе в границах не принадлежащего застройщику или иному правообладателю земельного участка.

Проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта.

Второй дополнительный элемент — осуществление частным партнером полного или частичного финансирования эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения.

В качестве дополнительного элемента соглашения предусмотрено два варианта объема эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта частным партнером:

- полное финансирование;
- частичное финансирование.

Также такое финансирование может быть осуществлено либо только в части эксплуатации, либо только в части технического обслуживания объекта соглашения, либо в отношении и того и другого одновременно.

Третий дополнительный элемент — обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания.

То есть публичный партнер может обеспечить исключительно частичное финансирование создания частным партнером объекта соглашения. В ином случае теряется смысл муниципально-частного партнерства.

Четвертый дополнительный элемент — наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения.

Согласно ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 224-ФЗ в случае, если элементом соглашения является наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, соглашение должно содержать порядок, условия и сроки передачи объекта соглашения частным партнером публичному партнеру.

Необходимо учитывать, что при определенных условиях данный элемент будет являться обязательным элементом соглашения.

Таковыми условиями являются случаи, когда объем финансирования создания объектов соглашения частным партнером меньше совокупного объема финансирования создания объекта соглашения публичным партнером и рыночной стоимости движимого и (или) недвижимого имущества, передаваемого публичным партнером частному партнеру по соглашению (в случае, если соглашением не предусматривается возникновение права собственности частного партнера на такое имущество).

Под рыночной стоимостью объекта оценки согласно ст. 3 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект оценки может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, то есть когда:

- одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект оценки, а другая сторона не обязана принимать исполнение;

- стороны сделки хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах;

- объект оценки представлен на открытом рынке посредством публичной оферты, типичной для аналогичных объектов оценки;

— цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект оценки и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки с чьей-либо стороны не было;

— платеж за объект оценки выражен в денежной форме.

Согласно ст. 5 указанного Закона к объектам оценки относятся:

— отдельные материальные объекты (вещи);

— совокупность вещей, составляющих имущество лица, в том числе имущество определенного вида (движимое или недвижимое, в том числе предприятия);

— право собственности и иные вещные права на имущество или отдельные вещи из состава имущества;

— права требования, обязательства (долги);

— работы, услуги, информация;

— иные объекты гражданских прав, в отношении которых законодательством Российской Федерации установлена возможность их участия в гражданском обороте.

Существует ли перечень существенных условий соглашения о партнерстве? В чем отличия от обязательных элементов соглашения?

Федеральный закон № 224-ФЗ закрепляет перечень существенных условий соглашения о партнерстве.

Следует напомнить, что **существенные условия договора** — это такие условия, без согласования которых договор считается незаключенным (п. 1 ст. 432 ГК РФ). Их перечень применительно к каждому договору устанавливается нормами закона о соответствующем договоре.

В первую очередь соглашение должно включать в себя элементы соглашения о муниципально-частном партнерстве, определяющие форму муниципально-частного партнерства, а также обязательства сторон соглашения, вытекающие из этих элементов.

Понятие «элементы соглашения» содержится в ст. 6 224-ФЗ, которая говорит об «обязательных элементах соглашения» и называет в числе последних три обязанности частного партнера и условие о возникновении у него права собственности на объект соглашения. Другими словами, **«обязательные элементы соглашения» — это и есть существенные условия соглашения**. В этой связи не вполне понятны цели разграничения двух понятий: существенные условия и обяза-

тельные элементы соглашения. Представляется, что это изъясн юридической техники.

Таким образом, в соглашении обязательно указываются **ключевые обязанности частного партнера** (в дополнение к двум обязанностям, названным выше, к ним относятся следующие: что строит частный партнер, в каком объеме он финансирует строительство, какие обязанности по эксплуатации, техническому обслуживанию на себя принимает, на каких условиях у него возникает право собственности на объект). Эти обязанности являются ядром соглашения, определяющим его смысл (в терминологии законодателя — форму), и из них вытекает ряд дополнительных обязанностей сторон, подлежащих включению в соглашение. Если смыслообразующие обязанности должны включаться в соглашение обязательно, то дополнительные обязанности — это предмет индивидуального обсуждения в каждом конкретном случае. Например, частный партнер может принять на себя обязанность построить медицинскую клинику (обязательство об этом является существенным условием), и тогда стороны вправе установить ряд дополнительных обязанностей (например, уточнить проектную мощность клиники).

Законодатель предписывает обязательно включать в соглашение **в качестве существенных условий:**

- а) значения критериев эффективности проекта;
- б) значения показателей его сравнительного преимущества;
- в) обязательства сторон по реализации соглашения в соответствии с этими значениями.

Норма закона императивно предписывает включать эти показатели в соглашение. При этом они должны быть включены туда не просто в качестве справочной информации, а в качестве ориентиров, обязательства по достижению которых принимают на себя стороны (и в первую очередь частный партнер).

Закон также требует включения в соглашение **условия об объекте.**

Существенным условием любого гражданско-правового договора является условие о его предмете (п. 1 ст. 432 ГК РФ). Предмет — это то, по поводу чего заключается договор. Например, предмет договора подряда — это тот объект, который подрядчик обязуется построить. Предмет муниципально-частного партнерства довольно специфичен. Договор заключается не только в связи со строительством того или иного объекта, но и в связи с его дальнейшей эксплуатацией частным партнером. То, что предстоит построить (реконструировать) и в даль-

нейшем эксплуатировать частному партнеру, названо **объектом**. Он является лишь одной составной частью предмета.

Уточняющим элементом является требование включить в описание объекта его **техничко-экономические показатели**, что требует от частного партнера не только соблюдения технических параметров объекта (площадь, качество строительных материалов, этажность и т.д.), но и коммерческих требований, установленных соглашением. В качестве таковых могут выступать количество лиц, воспользовавшихся услугами, предоставляемыми объектом (пациентов, посетителей, пассажиров, автолюбителей и др.) и т.д.

Исключительно важно, чтобы соглашением было установлено **обязательство публичного партнера обеспечить предоставление участка**. Формулировка «обеспечить» вызвана тем, что на практике может получиться, что публичный партнер не обладает компетенцией по предоставлению участков. Например, соглашение о партнерстве заключает администрация муниципального образования, а договор аренды — специально созданный департамент. Поэтому администрация не вправе принимать на себя обязанность заключить соглашение, она может лишь обеспечить его заключение в порядке межведомственного взаимодействия.

Также в соглашении должны быть указаны его **срок и размер арендной платы, либо методика ее вычисления**. При определении размера арендной платы стороны должны руководствоваться нормами ЗК РФ. В соответствии со ст. 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, необходимого для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением о государственно-частном партнерстве, заключается без проведения торгов. Это означает, что размер арендной платы за такие участки определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством РФ (ч. 1 ст. 39.7 ЗК РФ). В настоящее время данные принципы установлены Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации».

Что касается земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ и муниципальных образований, то они вправе прини-

мать свои методики расчета размера арендной платы, соблюдая, однако, принципы, зафиксированные в Постановлении Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582.

К существенным условиям договора о партнерстве также относится **срок его действия или порядок определения такого срока.**

При составлении проекта соглашения о государственно-частном партнерстве следует учитывать, что в соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона № 224-ФЗ срок соглашения не может быть меньше трех лет. Верхний предел срока действия соглашения Законом не установлен.

Необходимость внесения в договор о партнерстве положения **об условиях и порядке возникновения права частной собственности на объект соглашения** обусловлена тем, что такое право не возникает автоматически в силу самого факта заключения соглашения.

То есть только после того, как эффект от проекта станет ощутимым, частный партнер может претендовать на оформление права собственности на объект. В каждом конкретном проекте «положительный эффект» будет измеряться своими критериями и показателями. В связи с чем в соглашении должны быть четко прописаны условия возникновения частной собственности на объект.

Надо отметить еще одно существенное условие соглашения о партнерстве, как обязательства сторон соглашения **обеспечить осуществление мероприятий по исполнению соглашения**, в том числе исполнению обязательств, вытекающих из элементов соглашения, **в соответствии с графиками осуществления каждого мероприятия в предусмотренные этими графиками сроки**, а также порядок осуществления таких мероприятий.

В данной норме законодатель имеет в виду необходимость разбивки исполнения обязательств сторон на этапы. Например, если объектом соглашения является высокотехнологичное лечебное учреждение, то обязательства частного партнера могут быть разделены на: проектирование здания, строительство здания, его оснащение определенным оборудованием, подбор персонала в учреждение, запуск работы. Указанные действия названы законодателем «мероприятиями». Содержание таких мероприятий, а также график их выполнения (то есть промежуточные сроки соглашения) должны быть четко прописаны в договоре.

В дополнение норма предписывает включать в соглашение о партнерстве также **порядок осуществления мероприятий по исполнению соглашения.** Иными словами, речь идет о взаимных правах

и обязанностях сторон, направленных на выполнение промежуточных сроков договора.

В соглашении должны быть прописаны **правила возмещения расходов сторон** в случае его досрочного прекращения и в иных случаях.

К существенным условиям соглашения о партнерстве относятся и способы обеспечения исполнения частным партнером обязательств по соглашению, размеры предоставляемого финансового обеспечения и срок, на который оно предоставляется. Данная норма фактически устанавливает **обязанность частного партнера предоставить обеспечение своих обязательств по соглашению**.

С учетом того, что объектом соглашения о партнерстве нередко являются технически сложные предприятия, то законодатель предписывает предусматривать в договоре порядок и сроки возмещения расходов сторон договора в случае его досрочного расторжения. Недостаточно лишь компенсировать расходы публичного партнера и передать ему в собственность, например, сложное гидротехническое сооружение. Соглашением должен предусматриваться некоторый переходный период: прежде чем публичный партнер вступит во владение объектом, необходимо обеспечить его бесперебойную работу. В противном случае возможны негативные последствия, в том числе и социального характера. В данном случае необходимо тщательно прописывать обязательства сторон в связи с досрочным прекращением соглашения, и не только финансового аспекта.

Отдельно следует отметить необходимость прописывать:

— **обязательства сторон в связи с заменой частного партнера;**

— **условие об ответственности сторон договора**. Поскольку речь идет о гражданско-правовых отношениях, то ответственность также имеет гражданско-правовой характер и регулируется нормами главы 25 ГК РФ. Каких-либо специфических требований к установлению видов ответственности и ее объемов законодатель не устанавливает.

— **иные предусмотренные законом существенные условия**.

Данный пункт рассчитан на возможные изменения в законодательстве, которыми те или иные условия будут отнесены к числу существенных. Кроме того, любая сторона соглашения может заявить о существенности того или иного условия. Несмотря на ярко выраженную публичную составляющую партнерства, договор все же остается гражданско-правовым и на него должен распространяться принцип свободы договора.

РАЗДЕЛ 4. РЕАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Как осуществляется разработка предложения о реализации МЧП?

Инициатором проекта может выступать как публичный, так и частный партнер, в зависимости от национального законодательства, модели партнерства и условий, предусмотренных соглашением сторон. Инициатором проекта является представитель или группа представителей публичного партнера, которые выявили потребность в проекте и обосновали его необходимость. Как правило, инициатором выступает наделенный соответствующими полномочиями сотрудник публичной организации.

Предложение о проекте направляется в уполномоченный орган в зависимости от статуса проекта. Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования определяет орган местного самоуправления, ответственный за рассмотрение проекта государственно-муниципального партнерства.

Публичный партнер и инициатор проекта (лицо, обеспечившее разработку предложения о реализации проекта, отвечающее требованиям, предъявляемым к частным партнерам) формируют повестку переговоров, обязательным условием которой является обсуждение необходимости и обоснованности проекта, наличия возможностей для его реализации, прав, обязанностей и ответственности его участников. К процессу переговоров могут подключаться консультанты, компе-

тентные органы, эксперты. Результатом предварительного обсуждения является протокол, который составляется и утверждается публичным партнером. В срок не более 10 дней со дня проведения переговоров протокол направляется на согласование инициатору проекта. На него налагается обязательство в течение 5 дней внести предложения, согласовать и подписать протокол о результатах предварительных переговоров, после чего каждая из сторон получает индивидуальный экземпляр.

Перечень *требований к предложению о реализации проекта* предполагает предоставление сведений об актуальности и содержании проекта, а также первичных прогнозов потенциальных рисков и гарантий проекта. Как правило, на первоначальном этапе подготовки соглашения о партнерстве рассматриваемой формы невозможно предусмотреть все без исключения сведения, необходимые для успешной реализации проекта. В связи с этим Закон предусматривает наличие *иных сведений* в предложении о реализации проекта, определенных Правительством РФ.

Порядок рассмотрения предложения о реализации МЧП

Порядок рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта определен Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1388. Данная функция является обязательной для публичного партнера. Установленный срок принятия решения не должен превышать 90 дней с момента поступления предложения о проекте. Процедура анализа проекта предусматривает как проверку предоставленных сведений о частном партнере, их достоверности, так и оценку его возможностей реализовать проект. Основная часть рассмотрения предложения связана с содержанием проекта по существу.

Публичный партнер вправе запросить у инициатора проекта дополнительные материалы и документы, а также проводить с ним переговоры, в том числе в форме совместных совещаний, в рамках срока, не превышающего 90 дней со дня поступления предложения о реализации проекта публичному партнеру.

Также утверждены Правила проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации

проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества (Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2015 г. № 1309) и Порядок проведения переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта (Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2015 г. № 863).

По результатам изучения направленных инициатором проекта материалов и документов и проведения переговоров содержание предложения о реализации проекта может быть изменено по согласию инициатора проекта и публичного партнера, что должно быть оформлено протоколом, подписываемым публичным партнером и инициатором проекта (составляется в двух экземплярах).

В случае невозможности либо нецелесообразности реализации проекта частному партнеру предоставляется оформленный соответствующим образом мотивированный отказ. 224-ФЗ содержит исчерпывающие основания для вынесения публичным партнером решения о мотивированном отказе в связи с невозможностью реализации проекта. Такое решение принимается в соответствии с п. 9 Правил рассмотрения публичным партнером предложений о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1388.

Какие существуют основания для принятия публичным партнером решения о невозможности реализации проекта?

Причины принятия публичным партнером решения о невозможности реализации проекта согласно представленному предложению могут быть связаны, в частности, с фактической невозможностью реализации данного проекта (например, у публичного партнера отсутствует право собственности на указанный в предложении объект, отсутствуют необходимые средства), нецелесообразностью его реализации (указанный в предложении объект не требует реконструкции либо создание указанного в предложении объекта не требуется), несоответствием предложения установленным в законодательстве требованиям.

Согласно ч. 7 ст. 8 Федерального закона № 224-ФЗ основаниями для принятия решения о невозможности реализации проекта публично-частного партнерства являются следующие обстоятельства:

1) предложение о реализации проекта не соответствует принципам публично-частного партнерства;

2) предложение о реализации проекта не соответствует установленной Правительством РФ форме такого предложения о реализации проекта;

3) содержание проекта не соответствует установленным требованиям к содержанию проекта;

4) эксплуатация, и (или) техническое использование, и (или) передача в частную собственность объекта соглашения не допускаются в соответствии с федеральным законом, законом субъекта РФ и (или) муниципальным правовым актом;

5) заключение соглашения в отношении указанного в предложении о реализации проекта объекта соглашения не допускается или в отношении этого объекта уже имеются заключенные соглашения³⁰;

6) отсутствие средств на реализацию проекта в соответствии с федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами РФ, законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами в случае, если для реализации проекта требуется выделение средств из бюджетов бюджетной системы РФ;

7) у публичного партнера отсутствует право собственности на указанный в предложении о реализации проекта объект;

8) указанный в предложении о реализации проекта объект является несвободным от прав третьих лиц;

9) указанный в предложении о реализации проекта объект не требует реконструкции либо создание указанного в предложении о реализации проекта объекта не требуется;

10) инициатор проекта отказался от ведения переговоров по изменению условий предложения о реализации проекта либо в результате переговоров стороны не достигли согласия по этим условиям.

³⁰ Заключенные соглашения не всегда являются препятствием для реализации предложения в отношении отдельного объекта, а только в том случае, если предлагаемый проект совпадает в годах реализации с текущим проектом.

Возможно ли привлечение частным партнером третьих лиц к исполнению обязательств по соглашению о МЧП?

По общему правилу, закрепленному в ч. 6 статьи 5 Федерального закона № 224-ФЗ, частный партнер **обязан исполнять обязательства по соглашению своими силами**. Частный партнер **вправе** исполнять свои обязательства по соглашению с привлечением третьих лиц только в случае, **если это допускается условиями соглашения**. При этом частный партнер несет ответственность за действия третьих лиц как за свои собственные.

Согласно ч. 7 названной статьи привлечение частным партнером третьих лиц в целях исполнения его обязательств по соглашению допускается **только с согласия публичного партнера**. При этом такое согласие должно быть совершено в письменной форме, в виде **отдельного документа**, являющегося неотъемлемой частью соглашения.

Таким документом может быть либо дополнительное соглашение к соглашению о муниципально-частном партнерстве, либо приложение к заключаемому соглашению о муниципально-частном партнерстве, содержащее соответствующее согласие публичного партнера.

В законе также предусмотрено, что в указанном документе (согласии) **может быть** определен перечень третьих лиц с указанием сведений, их идентифицирующих.

Таким образом, такое согласие публичного партнера на привлечение частным партнером третьих лиц может быть **двух видов**:

1) согласие, носящее общий характер, выражающее принципиальное согласие публичного партнера на привлечение частным партнером любых третьих лиц по его усмотрению;

2) согласие, содержащее закрытый перечень третьих лиц, привлекаемых частным партнером.

Во втором случае в согласии необходимо указывать сведения, идентифицирующие таких третьих лиц. Требования к составу необходимых идентифицирующих сведений в Федеральном законе № 224-ФЗ не содержатся.

Представляется, что при определении таких сведений необходимо учитывать положения п. 3 ст. 49 ГК РФ, согласно которой правоспособность юридического лица возникает с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании

и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений о его прекращении, а также следующие нормы Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»:

— ст. 1, согласно которой под государственной регистрацией юридических лиц и индивидуальных предпринимателей понимаются акты уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемые посредством внесения в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с данным Федеральным законом;

— ст. 4, согласно которой в Российской Федерации ведутся государственные реестры, являющиеся федеральными информационными ресурсами, содержащие соответственно сведения о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иные сведения о юридических лицах, об индивидуальных предпринимателях и соответствующие документы;

— ст. 5, закрепляющую перечень сведений и документов о юридическом лице, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц.

Учитывая изложенное, в качестве идентифицирующих сведений возможно и целесообразно указывать следующие:

— полное и (в случае, если имеется) сокращенное наименование, фирменное наименование для коммерческих организаций;

— организационно-правовую форму;

— адрес юридического лица в пределах места нахождения юридического лица;

— идентификационный номер налогоплательщика, код причины и дату постановки на учет юридического лица в налоговом органе;

— основной государственный регистрационный номер.

В случае если в согласии публичного партнера указаны лица, которые могут привлекаться частным партнером, частный партнер

не вправе привлекать иных лиц к исполнению своих обязательств по соглашению.

В свою очередь, третьи лица, указанные в данном перечне, не вправе привлекать иных лиц для исполнения своих обязательств.

Существуют ли законодательно закрепленные требования к частному партнеру?

Требования к частному партнеру закреплены в ч. 8 статьи 5 Федерального закона № 224-ФЗ.

Так, в отношении юридического лица, претендующего на заключение соглашения в качестве частного партнера:

1) не должна проводиться процедура ликвидации.

Статья 61 ГК РФ предусматривает, что **ликвидация юридического лица** влечет его прекращение без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам. Юридическое лицо ликвидируется:

— по решению его учредителей (участников) или органа юридического лица, уполномоченного на то учредительным документом, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано (п. 2 ст. 61 ГК РФ);

— по решению суда в случаях, предусмотренных п. 3 ст. 61 ГК РФ.

2) должно отсутствовать решение арбитражного суда о возбуждении производства по делу о банкротстве юридического лица.

Согласно ст. 65 ГК РФ юридическое лицо, за исключением казенного предприятия, учреждения, политической партии и религиозной организации, по решению суда может быть признано **несостоятельным (банкротом)**. Государственная корпорация или государственная компания может быть признана несостоятельной (банкротом), если это допускается федеральным законом, предусматривающим ее создание. Фонд не может быть признан несостоятельным (банкротом), если это установлено законом, предусматривающим создание и деятельность такого фонда.

Признание юридического лица банкротом судом также влечет его ликвидацию.

3) не должно быть применено административное наказание в виде административного приостановления деятельности юри-

дического лица в порядке, установленном КоАП РФ, на день представления заявки на участие в конкурсе.

Административное приостановление деятельности является согласно ст. 3.2 КоАП РФ одним из видов административного наказания, применяемого за совершение административных правонарушений. Статья 3.12 КоАП РФ предусматривает, что административное приостановление деятельности заключается **во временном прекращении деятельности лиц**, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток.

4) должны отсутствовать недоимки по налогам, сборам и задолженности по иным обязательным платежам; задолженности по уплате процентов за использование бюджетных средств, пеней, штрафов; отсутствовать иные финансовые санкции.

При этом отсутствие задолженности устанавливается по состоянию не ранее чем за один месяц до дня представления заявки на участие в конкурсе.

Статья 11 НК РФ определяет **недоимку** как сумму налога или сумму сбора или сумма страховых взносов, не уплаченную в установленный законодательством о налогах и сборах срок.

5) должны иметься необходимые в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензии на осуществление отдельных видов деятельности, **свидетельства о допуске саморегулируемых организаций** к выполнению предусмотренных соглашением работ и иные необходимые для реализации соглашения разрешения.

Данное положение согласуется с нормами ст. 49 ГК РФ, согласно п. 1 которой в случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

Лицензия согласно определению, закрепленному в ст. 3 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдель-

ных видов деятельности», — это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается записью в реестре лицензий.

Закон также содержит императивную норму, согласно которой установление не предусмотренных комментируемым Законом требований к частным партнерам не допускается.

Таким образом, никакими органами: федеральными, субъектов РФ, муниципальными, ни на какой стадии заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве не могут предъявляться дополнительные ограничения, требования и запреты к юридическим лицам, претендующим на заключение такого соглашения в качестве частного партнера.

Какие существуют права и обязанности частного партнера?

Можно выделить две обязанности частного партнера.

а) Частный партнер обязуется создать недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением.

То есть, формулировка закона не оставляет сторонам соглашения альтернативы: объект соглашения обязательно должен включать в себя недвижимое имущество: либо самостоятельно, либо в комплексе с движимым. Кроме того, следует учитывать, что ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ, в связи с чем стороны несвободны в выборе имущества, подлежащего созданию в рамках проекта муниципально-частного партнерства.

Объекты, упомянутые в ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ и не являющиеся недвижимостью, могут быть объектом соглашения о муниципально-частном партнерстве только в сочетании с объектами недвижимости. Например, нельзя заключить договор о партнерстве, в соответствии с которым частный партнер будет должен создать или закупить инновационные автобусы. Очевидно, на частного партнера дополнительно должна быть возложена обязанность построить, например, автовокзал (или модернизировать существующий).

О возможной реконструкции объекта соглашения говорится и в ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 224-ФЗ. Представляется, что в силу неодноразовности упоминания в Законе реконструкция в рамках проекта муниципально-частного партнерства все же возможна, а формулировка «создать имущество» является не более чем редакционной неточностью.

Интересна и формулировка «создать полностью или частично». С учетом того что частный партнер принимает на себя еще и обязанность осуществлять эксплуатацию объекта соглашения, вряд ли «частичное создание» объекта может отвечать целям соглашения. На практике данная норма может означать, что объект соглашения частично уже существует, и частный партнер принимает на себя обязанность его достроить.

б) Второй обязанностью частного партнера является обязательство осуществлять эксплуатацию и (или) техническое обслуживание такого имущества.

Норма о включении этой обязанности в соглашение о партнерстве является императивной. Это одна из главных отличительных черт, конституирующих соглашение о государственно-частном партнерстве. Это именно то, что отличает такое соглашение от, например, договора подряда, в рамках которого подрядчик обязуется только построить объект и не несет никакой ответственности за его последующую работу (разумеется, исключая случаи, когда такая работа стала невозможной из-за строительных дефектов). Целью договора о муниципально-частном партнерстве является не столько сам по себе объект, сколько тот эффект, который может быть достигнут благодаря его работе: создание новых рабочих мест, обеспечение населения высокотехнологичной продукцией, увеличение налоговых поступлений и пр.

Защите прав и интересов частного партнера Закон о ГЧП отводит специальную статью. Ему гарантируется защита его прав и законных интересов (согласно п. 1 ст. 15 Закона о ГЧП) в соответствии с Конституцией РФ, международными договорами РФ, Законом о ГЧП, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Следовательно, система гарантии прав и законных интересов частного партнера состоит из следующих компонентов:

- 1) общие гражданско-правовые гарантии;
- 2) инвестиционные гарантии;
- 3) публичные (государственные и муниципальные) гарантии;
- 4) специальные гарантии.

В случаях, когда финансирование проекта обеспечивает третья сторона, действия гарантий гражданско-правовой защиты распространяются и на финансирующее лицо.

Вместе с тем, анализ действующего законодательства в области ГЧП показал, что гарантии прав всех его участников требуют расширения и конкретизации. Особую значимость приобретает обеспечение прав частного партнера (как наименее защищенной стороны соглашения о ГЧП). Государство, привлекая в экономику инвестиции, должно гарантировать безопасность частному капиталу, и первостепенное значение отводится нормативно-правовому обеспечению и реформированию правовых основ³¹.

Какие существуют обязанности публичного партнера?

Также хочется отметить **две обязанности публичного партнера.**

а) Первой обязанностью публичного партнера является обязанность предоставить право владения и пользования объектом соглашения для осуществления указанной в соглашении деятельности.

В данном случае речь идет о предоставлении права владения и пользования, то есть на первоначальном этапе реализации проекта частный партнер не получает право собственности на объект соглашения (что для него является конечной целью проекта). Представляется, что наиболее подходящие правовые формы такого предоставления — право аренды или безвозмездного пользования. Для того, чтобы лучше понять модель взаимоотношений публичного и частного партнера в рамках партнерства, необходимо проанализировать и вторую обязанность публичного партнера.

б) Второй обязанностью публичного партнера является **обеспечение возникновения права собственности частного партнера на объект соглашения** при условии соблюдения требований, предусмотренных Федеральным законом № 224-ФЗ и соглашением.

Данная норма выстраивает стройную картину взаимодействия партнеров. На первоначальном этапе частный партнер получает муниципальное имущество (это может быть земельный участок, на котором

³¹ Нефедова С.А. Власть и бизнес в поиске направлений совершенствования развития здравоохранения Саратовской области // Право и общество в условиях глобализации: перспективы развития: Сб. науч. трудов / Под ред. В.В. Бехер, Н.Н. Лайченковой. Вып. 5. Саратов: Социально-экон. ин-т (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. С. 87–93.

будет возводиться объект, либо существующее здание, подлежащее реконструкции) на каком-либо праве, отличном от права собственности. В дальнейшем, при условии выполнения своих обязанностей по договору (например, осуществления строительства или реконструкции), частный партнер получает возможность оформить право собственности на объект. Таким образом, публично-правовое образование является застрахованным от ситуации, при которой частный партнер получит в собственность имущество, но не выполнит свои обязательства по договору.

Закон также предусматривает возможность закрепить в соглашении и иные обязательства сторон. Они не могут конструироваться сторонами произвольно, они должны вытекать из элементов соглашения. Вместе с тем, названные две обязанности частного партнера и две обязанности публичного партнера являются обязательными к включению в соглашение о партнерстве и, по сути, определяют содержание соглашения.

Возможен ли переход прав и обязанностей частного партнера? В каких случаях?

Соглашение о партнерстве является гражданско-правовым договором, а права частного партнера нельзя назвать неразрывно связанными с личностью кредитора, можно было бы предположить, что перемена лиц в обязательствах, связанных с партнерством, допускается. Однако ч. 11 статьи 13 Федерального закона № 224-ФЗ закрепляет прямой запрет на переход прав и обязанностей частного партнера.

Такой запрет связан с двумя обстоятельствами:

1) объект соглашения может быть технически сложным и даже уникальным, требующим специальной компетенции и экспертизы. В этой связи публичному партнеру важно, чтобы именно выигравшее конкурсе лицо исполняло договор;

2) стимулирование добросовестных инвесторов на участие в проектах.

Одним из самых очевидных оснований перехода прав и обязанностей одного лица к другому является реорганизация юридического лица. Законодатель уточняет, что возникшее в результате реорганизации юридическое лицо должно соответствовать требованиям к участникам конкурса, установленным Федеральным законом № 224-ФЗ и конкурс-

ной документацией. В противном случае переход прав и обязанностей по соглашению о государственно-частном партнерстве не допускается.

Однако, не совсем ясны практические последствия применения такой нормы. Например, одним из условий конкурсной документации являлся размер уставного капитала не ниже определенного уровня. Частный партнер реорганизовался в форме разделения, в результате образовалось два юридических лица, уставный капитал каждого из которых ниже установленного уровня. Возникает масса вопросов о судьбе объекта соглашения, распределении финансовых рисков сторон соглашения. Если никто из вновь образовавшихся юридических лиц не может принимать на себя права и обязанности по договору, то нельзя четко ответить на вопрос, кому должно быть передано имущество, кто будет его эксплуатировать.

Также существует еще одно основание перехода прав и обязанностей от одного частного партнера к другому — замена частного партнера. Основанием является неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств частного партнера перед публичным партнером и (или) финансирующим лицом.

Существенное нарушение условий соглашения фактически делает невозможным успешную реализацию проекта (об этом говорит формулировка п. 2 ст. 450 ГК РФ: существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора). Именно поэтому происходит прекращение соглашения. В рассматриваемом же случае речи о прекращении соглашения не идет — оно продолжает действовать, просто меняется одна из его сторон. Следовательно, нарушение условий со стороны частного партнера, по-видимому, не должно иметь существенного характера.

Вместе с тем данная норма не устанавливает механизм, посредством которого финансирующее лицо может инициировать процедуру замены частного партнера. Такое лицо вправе обратиться к публичному партнеру с соответствующим предложением, однако не раскрыто, какие способы защиты своих интересов доступны ему в случае отказа в удовлетворении предложения.

Каким образом происходит «назначение» нового частного партнера?

Закон устанавливает способ замены частного партнера — проведение конкурса. То есть новый частный партнер определяется тем же способом и по тем же правилам, что и первоначальный. Но существуют и основания замены частного партнера без проведения конкурса:

1) неисполнение или ненадлежащее исполнение частным партнером обязательств по соглашению повлекло за собой нарушение существенных условий соглашения;

2) неисполнение или ненадлежащее исполнение частным партнером обязательств по соглашению повлекло за собой причинение вреда жизни или здоровью людей.

Такого рода основание может возникнуть при эксплуатации технически сложного объекта. Например, частный партнер, взявший на себя обязанность построить автомобильную дорогу, построил ее с нарушением требований безопасности (и это не было выявлено при приемке дороги), в результате чего произошла катастрофа.

3) неисполнение или ненадлежащее исполнение частным партнером обязательств по соглашению повлекло угрозу причинения вреда здоровью людей;

4) возбуждено производство по делу о банкротстве в отношении частного партнера.

Оценка эффективности проекта МЧП

В случае если предлагаемый проект соответствует перечню критериев, установленных ст. 8 Федерального закона № 224-ФЗ, и получает тем самым положительную оценку публичного партнера, он направляется на рассмотрение в уполномоченный орган в целях оценки эффективности и определения его сравнительного преимущества (ч. 8 ст. 8 Федерального закона № 224-ФЗ). Утверждение уполномоченным органом отрицательного заключения является отказом от реализации проекта муниципально-частного партнерства (ч. 11 ст. 9 Федерального закона № 224-ФЗ).

Процедура рассмотрения проекта уполномоченным органом состоит из двух последовательных этапов: в первую очередь проводится оценка эффективности, и, если вынесено положительное заключение,

уполномоченный орган определяет сравнительное преимущество проекта (ч. 3 ст. 9 Федерального закона № 224-ФЗ).

Кроме положений Федерального закона № 224-ФЗ, порядок и методика анализа предложенного проекта уполномоченным органом на предмет эффективности и сравнительного преимущества регулируется подзаконными нормативными правовыми актами: Правилами проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества, утв. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1514³² (далее — Правила оценки), и Методикой оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества, утв. Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 894³³ (далее — Методика оценки).

Оценка эффективности проекта проводится перед рассмотрением проекта на определение его сравнительного преимущества на основании следующих критериев:

1) финансовая эффективность проекта муниципально-частного партнерства;

2) социально-экономический эффект от реализации проекта муниципально-частного партнерства, рассчитанный с учетом целей и задач, определенных в соответствующих документах стратегического планирования (ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 224-ФЗ).

Финансовая эффективность предложенного проекта выражается в чистой приведенной стоимости проекта для частного партнера³⁴. Критерием социально-экономического эффекта является степень до-

³² Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // СПС «КонсультантПлюс»

³³ Приказ Минэкономразвития России от 30 ноября 2015 г. № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴ Понятие финансовой эффективности раскрыто на подзаконном уровне — в Постановлении Правительства РФ от 19 декабря 2015 г. № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» (далее — Форма предложения), а именно в разделе IX п. 46 Формы предложения.

стижения целевых показателей, закрепленных в документах стратегического планирования муниципальных программ³⁵.

Приведенные критерии оценки эффективности не рассчитаны на проекты, обладающие высоким общественным значением, но не имеющие достаточной эффективности для привлечения средств частных инвесторов либо не соответствующие действующим муниципальным программам. Оценка эффективности проекта ЧП по данным критериям выглядит односложной и неполной: экономия средств и выполнение установленного плана осуществляется без учета внешнего положительного социального эффекта, который может привести реализация проекта: преодоление безработицы, повышение доступности оказываемых услуг, развитие и внедрение новых технологий, улучшение экологии³⁶.

Сравнительное преимущество проекта определяется на основании соотношения следующих показателей:

1) чистых дисконтированных расходов средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта муниципально-частного партнерства и чистых дисконтированных расходов при реализации муниципального контракта;

2) объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта муниципально-частного партнерства и объема принимаемых таким публично-правовым образованием обязательств при реализации муниципального контракта (ч. 4 ст. 9 Федерального закона № 224-ФЗ).

Уполномоченный орган определяет сравнительное преимущество проекта в использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации муниципального контракта, при условии, что цена товара, работы, услуги, количество товара, объем работы или услуги, качество поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иные характеристики товара, работы, услуги при реализации проекта равны цене товара, работы,

³⁵ Раздел X, п. п. 47, 48 Постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 г. № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶ Кузякин Ю.П., Реунова Е.С. Сравнительный анализ оценки проектов государственно-частного, муниципально-частного партнерства в России и за рубежом // Административное право и процесс. 2019. № 2; СПС «КонсультантПлюс».

услуги, количеству товара, объему работы или услуги, качеству поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иным характеристикам товара, работы, услуги при реализации муниципального контракта (п. 12 Правил оценки).

То есть, предполагается, что, выбирая между муниципальным заказом и МЧП в пользу МЧП, правовое образование должно сэкономить бюджетные средства, необходимые для осуществления таких проектов, за счет привлечения частных инвестиций³⁷.

На основании ч. 8 ст. 9 Закона о ПЧП при рассмотрении предложения о реализации проекта на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества уполномоченный орган вправе запрашивать у публичного партнера и (или) инициатора проекта дополнительные материалы и документы, а также проводить переговоры с обязательным участием публичного партнера и инициатора проекта, в том числе в форме совместных совещаний.

При наличии согласия уполномоченного органа, публичного партнера, а также инициатора проекта в случае, если предложение о реализации проекта было подготовлено этим инициатором проекта, до дня утверждения заключения уполномоченного органа содержание предложения о реализации проекта может быть изменено по результатам изучения направленных в уполномоченный орган материалов и документов, а также проведенных переговоров.

По итогам рассмотрения предложения о реализации проекта уполномоченный орган утверждает одно из двух заключений:

- заключение об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе (положительное заключение уполномоченного органа);
- заключение о неэффективности проекта и (или) об отсутствии его сравнительного преимущества (отрицательное заключение уполномоченного органа).

На основании ч. 11 ст. 9 Закона о ПЧП утверждение уполномоченным органом отрицательного заключения признается отказом от реализации проекта.

Таким образом, федеральные органы государственной власти определяют правовые рамки оценки эффективности проектов МЧП

³⁷ *Белицкая А.В.* Сравнительное преимущество для экономии бюджета: государственный контракт или государственно-частное партнерство? // Публичные закупки: проблемы правоприменения: Материалы IV Международной конференции (10.06.2016, МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016; СПС «КонсультантПлюс».

и определения их сравнительного преимущества, а исполнительные органы государственной власти субъектов РФ применяют эти правила, решая вопрос об эффективности или неэффективности проекта МЧП, давая положительное или отрицательное заключение по проекту. Муниципальные уполномоченные органы оказываются вовсе исключенными из данного процесса принятия решения, хотя отрицательное заключение об эффективности проекта означает отказ в его реализации.

Вместе с тем рассматриваемое полномочие по оценке эффективности проекта МЧП напрямую связано с управлением и распоряжением муниципальной собственностью и местными финансами. Самостоятельное осуществление полномочий в указанных сферах является важной гарантией самостоятельности местного самоуправления (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ). Возложение же указанного полномочия на органы государственной власти субъекта РФ представляется сомнительным с конституционной точки зрения, несоразмерно ограничивающим экономическую, финансовую и организационную самостоятельность муниципальных образований. За государственными органами могут и должны закрепляться регулятивные, контрольные полномочия в сфере МЧП, но не организационно-распорядительные.

Что входит в число рисков МЧП?

Предложение о проекте ЧП может быть признано обладающим сравнительным преимуществом в случае **эффективного распределения рисков**. При этом в предлагаемом проекте должен содержаться перечень рисков, не ограничивающийся финансовыми, в зависимости от специфики проекта.

В число рисков проекта муниципально-частного партнерства могут входить стратегические риски, связанные с невозможностью партнера исполнить обязательства по проекту; политико-правовые, вытекающие из изменений законодательства и текущей политической обстановки, например, изменение условий налогообложения или установление запрета на определенный вид деятельности; социальные риски, учитывающие кадровые изменения партнеров, смену подрядчиков, риски, связанные с форс-мажорными обстоятельствами, и иные.

Эффективное распределение рисков и ответственности между партнерами подразумевает предоставление финансовых и социальных гарантий со стороны каждого из партнеров в случае возникновения рисков при реализации проекта.

Возможна ли передача объектов муниципального коммунального комплекса без торгов в рамках публично-частного партнерства?

Принятые в последнее время программные документы ясно обозначили направленность государственной политики на сокращение государственной и муниципальной собственности, особенно в сфере коммунального хозяйства. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³⁸, Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы³⁹ в качестве задач были обозначены сокращение объема имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, с учетом обеспечения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а решить эти задачи призван институт публично-частного партнерства.

В законодательстве наличествуют положения о том, что передача отдельных объектов водоснабжения, теплоснабжения осуществляется только по концессионным соглашениям (Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»⁴⁰, Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении»⁴¹), и с 01 января 2015 передача в пользование объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, срок эксплуатации которых составляет более 5 лет, может быть осуществлена собственником только на основании концессионного соглашения. В то же время, объективными причинами невозможности муниципальных образований передать указанные объекты по концессионным соглашениям являются отсутствие бюджетных средств на осуществление кадастрового учета и государственной регистрации права собственности на муниципальное имущество, от-

³⁸ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

³⁹ Утв. Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

⁴⁰ Собрание законодательства РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7358.

⁴¹ Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4159.

сутствие участников конкурса на право заключения концессионных соглашений в связи с высоким износом коммунальной инфраструктуры, незначительным отпуском ресурса в населенных пунктах, небольшой численностью населения, необходимостью вложения значительных финансовых средств, длительностью их окупаемости и др.

Стоит отметить, что в ч. 5 ст. 39 Закона о концессиях регламентированы порядок и условия передачи в концессию объектов, не прошедших государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, сведения о которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости. В свою очередь в силу ч. 2 той же статьи, если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, указанное имущество на момент заключения концессионного соглашения может принадлежать и ГУП/МУП или бюджетному учреждению на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Концессионное соглашение может быть заключено без проведения конкурса:

— с лицом, у которого права владения и пользования имуществом, которое в соответствии с концессионным законодательством может использоваться в качестве объекта концессионного соглашения и необходимо для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, возникли на основании договора аренды, при соблюдении одновременно следующих условий:

1) объектом заключаемого концессионного соглашения является имущество, которое было передано арендатору в соответствии с договором аренды, создано и (или) реконструировано арендатором по такому договору и может быть объектом концессионного соглашения;

2) договор аренды, в соответствии с которым у арендатора возникли права владения и пользования имуществом, являющимся объектом концессионного соглашения, заключен до 1 июля 2010 года.

— в порядке инициативной концессии, в случае, если в 45-дневный срок со дня размещения на официальном сайте предложения о заключении концессионного соглашения не поступило заявок о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения, то концессионное соглашение заключается с лицом, выступившим с инициативой о заключении концессионного соглашения, на условиях, предусмотренных в предложении о заключении концессионного соглашения и проекте концессионного соглашения;

— в случае если конкурс объявлен не состоявшимся с единственным участником конкурса заключается концессионное соглашение (конкурс по решению концедента объявляется не состоявшимся в случае, если в конкурсную комиссию представлено менее двух конкурсных предложений или конкурсной комиссией признано соответствующими требованиям конкурсной документации, в том числе критериям конкурса, менее двух конкурсных предложений).

— муниципальное имущество может быть передано лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случае, если передаваемое имущество является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данная часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, лицу, которому присвоен статус единой теплоснабжающей организации в ценовых зонах теплоснабжения.

Наиболее типичными нарушениями здесь являются:

— передача муниципального имущества конкретному хозяйствующему субъекту без проведения торгов и по договору аренды, вместо концессионного соглашения;

— замена концессионера по концессионному соглашению (в соответствии с п. 1 ч. 7 ст. 42 ФЗ «О концессионных соглашениях» не допускаются передача концессионером прав владения и (или) пользования объектами, передаваемыми концессионеру по концессионному соглашению, в том числе передача таких объектов в субаренду, если объектом концессионного соглашения являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем);

— приватизация муниципального имущества путем создания акционерного общества с одновременной передачей созданным обществом внесенного в уставной капитал муниципального имущества коммунального назначения в пользование лицу, ранее эксплуатировавшему данное имущество по заключенному краткосрочному договору аренды;

— заключение концессионного соглашения с лицом, которое не соответствует требованиям закона, предъявляемым к субъекту выступившим с инициативой заключения концессионного соглашения. Антимонопольным органом был установлен случай, когда, сведения и документы, приложенные к инициативному предложению лицом,

выступившим с инициативой заключения концессионного соглашения, в подтверждение одного из вышеуказанного пункта, а именно, сведений о наличии у заявителя средств или возможности их получения были датированы позже чем дата подачи самого инициативного предложения, т.е. на дату подачи инициативного предложения у хозяйствующего субъекта, выступившего инициатором заключения концессионного соглашения отсутствовали документы, подтверждающие его соответствие установленным законом требованиям для заключения концессионного соглашения. При этом администрацией муниципального образования такое инициативное предложение было рассмотрено и принято⁴².

Нарушение вышеуказанных требований концессионного законодательства является безусловным нарушением положений антимонопольных норм, а именно ст. 15 и 16 ФЗ «О защите конкуренции». При выявлении нарушений статей 15 и 16 ФЗ «О защите конкуренции», антимонопольный орган после рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, выдает органам местного самоуправления, а также хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания о совершении действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства (принятие мер на возврат муниципального имущества, расторжение договора, проведение публичных процедур и др.) При этом нарушение части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» влечет за собой рассмотрение вопроса о возбуждении в отношении виновных должностных лиц органа местного самоуправления дела об административном правонарушении по статье 14.9 КоАП РФ, а в случае нарушения статьи 16 ФЗ «О защите конкуренции» по статье 14.32 КоАП РФ в отношении виновных должностных лиц хозяйствующего субъекта, органа местного самоуправления, а так же в отношении хозяйствующего субъекта, как юридического лица, и принятия решения о наложении штрафных санкций. Кроме того, как статьёй 14.9 КоАП РФ, так и статьёй 14.32 КоАП РФ предусмотрен такой вид административного наказания, как дисквалификация должностных лиц органов местного самоуправления.

⁴² См. Доклад Красноярского УФАС России «Передача муниципального имущества коммунального назначения без торгов: нарушения антимонопольного законодательства и допустимые действия в сфере передачи муниципального имущества (объектов коммунального комплекса) в рамках закона о концессионных соглашениях. <http://krsk.new.fas.gov.ru/documents/b-n-66d30162-7441-4997-aef7-37a8ee827d18>

В каких случаях возможно досрочное прекращение соглашения о партнёрстве и какие последствия порождает?

Относительно досрочного прекращения, то речь идет обо всех случаях, когда договор теряет свою юридическую силу ранее того срока, на который он был заключен. Часть 8 ст. 13 Федерального закона № 224-ФЗ предусматривает, что соглашение может быть прекращено досрочно по соглашению сторон, по решению суда и по иным основаниям, предусмотренным соглашением. При применении данной нормы следует также принимать во внимание положения ч.ч. 9–10 ст. 13 Федерального закона № 224-ФЗ, которые предусматривают последствия досрочного прекращения соглашения. При внесении в текст соглашения условий о порядке и сроке возмещения расходов сторон при досрочном прекращении соглашения указанные положения должны быть текстуально повторены. Сказанное не означает полного отсутствия свободы договора для сторон.

Представляется, что можно рекомендовать закреплять порядок компенсации расходов как можно более тщательно, предусмотрев все возможные случаи досрочного расторжения сторон:

- ненадлежащее исполнение частным партнером своих обязанностей;

- ненадлежащее исполнение своих обязанностей публичным партнером;

- соглашение сторон.

При этом, как разъяснил ВАС РФ, последствия расторжения договора, отличные от предусмотренных законом, могут быть установлены соглашением сторон с соблюдением общих ограничений свободы договора, определенных в Постановлении Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах» (п. 2 Постановления Пленума ВАС РФ от 6 июня 2014 г. № 35 «О последствиях расторжения договора»). В рассматриваемом случае стороны не могут изменить правила, установленные ч. ч. 9–10 ст. 13 Федерального закона № 224-ФЗ, так как это нарушало бы публичные интересы и противоречило бы природе государственно-частного партнерства. Публичный партнер вступает в соглашение, преследуя общественный интерес, в связи с чем уровень гарантий публично-правового образования не может снижаться волевым решением чи-

новника. Неслучайно упомянутые нормы сформулированы императивно. Во всем остальном, стороны свободны конструировать любые правила возмещения расходов.

В соглашении должны быть прописаны источники, из которых стороны будут извлекать доход, и сроки окупаемости проекта. Указанное условие соглашения дает каждой стороне договора ориентиры для взыскания с контрагента упущенной выгоды в случае досрочного расторжения соглашения вследствие его виновных действий. Включение в договор о партнерстве условий об источниках дохода и сроках окупаемости проекта должно существенно упростить доказывание правоты потерпевшей стороны в судах.

Какие можно выделить аспекты применения Федерального закона о ГЧП в муниципальных образованиях?

Успешное применение Федерального закона о ГЧП в муниципальных образованиях зависит от нескольких аспектов:

- определения уполномоченного органа и системы управления сферой МЧП;

- внедрения механизмов оценки эффективности проектов;

- организации процесса конкурсного отбора;

- выстраивания эффективного взаимодействия с инвестором и кредитными организациями;

- организации эффективного управления проектом на всех стадиях его осуществления.

Одним из не решенных пока вопросов остается оценка эффективности проектов. Как отмечается в литературе, развитие собственно партнерских отношений между публично-правовыми образованиями и частными субъектами предполагает объединение на взаимовыгодной основе их усилий, связанных с решением той или иной публично значимой задачи и достижением ожидаемого результата в виде конкретного положительного социально-экономического эффекта⁴³.

⁴³ Кустова М.В. Проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения публично-частного партнерства // Закон. 2013. № 3. С. 119–125.

Законодатель выделяет два критерия, на основе которых проводится оценка эффективности проекта перед рассмотрением проекта на определение его сравнительного преимущества:

1) финансовая эффективность проекта муниципально-частного партнерства;

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

Следует отметить, что муниципальные правовые акты, регулирующие МЧП, достаточно подробно подходят к вопросу проведения эффективности, начиная от закрепления принципов: максимальной эффективности использования средств местного бюджета при реализации муниципально-частного партнерства и эффективности реализации проектов муниципально-частного партнерства, включая разработку методических рекомендаций по проведению эффективности⁴⁴. Как представляется, разработка порядка и методики оценки эффективности проектов МЧП на федеральном уровне должна включать в себя лучшие практики субъектов РФ и муниципалитетов. Только в этом случае механизм проведения эффективности проектов будет действовать надлежащим образом, поскольку качественно разработанная методика позволит дать объективную оценку проекту на этапе его структурирования, избежать ошибок при принятии решений, а также обеспечит максимально комфортные сроки их рассмотрения.

Также важно отметить, что в связи с принятием Федерального закона о ГЧП развитие законодательства, регулирующего МЧП, стало проходить по двум направлениям:

— проведена большая работа по приведению в соответствие с федеральным законодательством муниципальных правовых актов;

— лучшие примеры реализации МЧП положены в основу разработки подзаконных нормативно-правовых актов на федеральном уровне.

⁴⁴ Постановление местной администрации городского округа Прохладный КБР от 03.06.2014 № 639 «Об утверждении Методики оценки эффективности использования средств местного бюджета городского округа Прохладный КБР в муниципально-частном партнерстве в городском округе Прохладный КБР».

РАЗДЕЛ 5. СУДЕБНЫЙ КЕЙС

Распределение рисков между партнерами

Как распределяются риски между партнерами?

Соглашение о муниципально-частном партнерстве заключают в целях создания, реконструкции, модернизации, обслуживания или эксплуатации инфраструктурных объектов. Такое партнерство предполагает разделение затрат, рисков и ответственности. Неправильно распределенные или не распределенные между партнерами риски могут:

- стать причиной провала проекта;
- увеличить его общую стоимость;
- стать препятствием для получения займа на реализацию проекта.

Если соглашения стороны не предусмотрели или не распределили какие-либо риски, банки предъявляют дополнительные требования к проекту МЧП, чтобы возложить эти риски на публичного партнера. В результате получается, что муниципалитет несет риски изменения валютных курсов, кредитных ставок, отказа в необходимых согласованиях и другие, которые не зависят от его воли или полномочий. Кроме того, если стороны неправильно распределили риски или не распределили их вовсе, банк может ужесточить требования к обеспечению возврата средств и завязать процентную ставку. Это может стать препятствием для привлечения частного финансирования.

К рискам относятся возможные события, действие и (или) бездействие одного либо обоих партнеров, которые могут привести к нега-

тивными последствиям. Риски в рамках МЧП — это вероятные изменения показателей проекта, которые повлияют на доходы и расходы частного и публичного партнеров.

Публичный партнер, как правило, принимает:

- риски, связанные с управлением инфраструктурой и обеспечением ее работоспособности;
- риск снижения качества предоставляемых населению услуг и, как результат, снижения удовлетворенности работой органов МСУ;
- риск получения негативных оценок при оценке эффективности деятельности органов МСУ.

Частный партнер обычно готов принять на себя риски:

- неоплаты потребителями полученных услуг;
- некупаемости вложенных в проект инвестиций;
- неблагоприятного изменения тарифного регулирования и бюджетной политики;
- нарушения сроков подготовки проектной документации;
- несвоевременного привлечения финансирования;
- досрочного прекращения соглашения;
- превышения расходов на создание объекта соглашения и модернизацию имущества публичного партнера;
- нарушения сроков создания объекта соглашения или его отдельных этапов, нарушения требований к составу и показателям объекта соглашения и его гибели;
- приостановления деятельности вследствие ненадлежащего исполнения соглашения;
- отказа публичного партнера возмещать расходы.

В последнем случае частный партнер вправе требовать возмещение понесенных им расходов в судебном порядке.

Дело из практики Арбитражного суда Томской области от 24.06.2016 по делу № А67-2884/2016. В данном примере важно обратить внимание на то, что на муниципальное образование, не являющееся стороной соглашения о ГЧП, были наложены имущественные санкции за действия (бездействие), связанные с его реализацией.

Истец обратился в суд с иском к муниципальному образованию «Город Томск» о взыскании 310 000 руб. — части суммы неосновательного обогащения, связанного с расходами истца по выполнению работ по выносу кабельной канализации сетей связи (линии связи), при выполнении истцом условий соглашения о государственно-част-

ном партнерстве. Между истцом (частным партнером) и Департаментом общего образования Томской области, действующим от имени Томской области, и девятью муниципальными образованиями Томской области было заключено соглашение о государственно-частном партнерстве на осуществление деятельности по строительству, оснащению и эксплуатации пятнадцати зданий, предназначенных для размещения дошкольных образовательных учреждений (ДОУ) на территории девяти муниципальных образований Томской области. Данное соглашение заключено по итогам проведенного Департаментом общего образования Томской области конкурса и направлено на выполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», которым на федеральном уровне была поставлена задача о введении дополнительных мест для обеспечения 100% доступности дошкольного образования для детей в возрасте 3-7 лет в срок до 31.12.2016 г.

По условиям соглашения частный партнер в установленные соглашением сроки организует проектирование, строительство и оснащение пятнадцати зданий, предназначенных для размещения дошкольных образовательных учреждений на территории девяти муниципальных образований Томской области, а муниципалитеты в свою очередь в течение 30 дней с момента государственной регистрации права собственности частного партнера на объекты соглашения заключают с частным партнером договоры купли-продажи (выкупа) указанных объектов и договоры безвозмездного пользования объектами. Для строительства объектов соглашения на территории соответствующего муниципального образования, а именно муниципального образования «Город Томск», муниципальное образование обязалось предоставить частному партнеру семь земельных участков с установленным разрешенным видом их использования, отвечающих строительным нормам и правилам, требованиям градостроительных, санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам, предъявляемым к аналогичным объектам. Земельные участки не должны были иметь обременений, к ним не должны применяться ограничения, препятствующие реализации проекта.

Муниципальное образование предоставило частному партнеру земельные участки, однако на определенном участке была расположена сеть связи, подлежащая выносу в связи со строительством объ-

екта ДОО, в результате чего сроки реализации проекта могли быть нарушены. Истец просил администрацию муниципального образования принять меры к устранению данного обременения. В ходе совещаний при заместителе Губернатора Томской области по социальной политике о ходе выполнения работ в рамках реализации государственно-частного партнерства было поручено рассмотреть вопрос о выделении из бюджета г. Томска 7 млн руб. на проведение работ по переносу сетей ОАО «Ростелеком» из 44 млн руб., выделенных Администрацией г. Томска на финансирование проекта государственно-частного партнерства, а также направить в адрес частного партнера гарантийное письмо от Администрации об обязательстве до 01.09.2014 снять обременения на участке. В итоге, работы по подготовке земельного участка для строительства на нем ДОО путем осуществления выноса кабельной канализации сетей связи, расположенных на данном земельном участке были осуществлены частным партнером, в связи с чем муниципальное образование «Город Томск» в отсутствие предусмотренных законом и соглашением оснований сберегло денежные средства в размере 6 803 947 руб., израсходованные частным партнером на выполнение работ по выносу сетей связи, которые должны были быть выполнены за счет средств муниципального образования «Город Томск» в силу условий соглашения от 01.07.2013 № ГЧП 2013.

Возражая против иска, ответчик указал, что работы были выполнены истцом, заведомо зная, что данные работы не были предметом размещения государственного или муниципального заказа, следовательно, злоупотребившим правом. Наличие письма первого заместителя Мэра г. Томска о гарантии оплаты работ, по мнению ответчика, в соответствии с действующим законодательством, не является основанием для нарушения процедур осуществления закупок для муниципальных нужд в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴⁵ (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ). Ответчик указал, что поскольку вопросы образования, в том числе и дошкольного образования, относятся к сфере государственной политики в соответствии со ст. 43, п. «е» ч. 1 ст. 72, ст. 114 Конституции Российской Федера-

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

ции, ст. 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁴⁶, а также с учетом п. 13 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», утверждение истца о том, что в результате переноса инженерных коммуникаций неосновательно обогатилось только муниципальное образование «Город Томск», является необоснованным, поскольку обеспечение гарантий прав граждан в сфере дошкольного образования является обязанностью государственных органов Томской области.

Суд пришел к выводу, что на дату обращения истца к ответчику с просьбами о снятии обременений с участка и выносе линий связи за границы участка ответчик необходимость таких работ подтвердил, ответчиком были предприняты меры по реализации необходимых мероприятий, а также ответчик однозначно выразил свое согласие на оплату строительно-монтажных работ по выносу сетей связи в соответствии с проектно-сметной документацией, прошедшей государственную экспертизу. Осуществление выноса линий связи было выполнено истцом с учетом позиции ответчика. Приемка результатов таких работ ответчиком является следствием ненадлежащего исполнения обязанности для предоставления частному партнеру необремененного земельного участка для строительства.

В ходе исполнения соглашения ответчик знал о таком обременении и неоднократно его подтверждал, как в ходе передачи участка истцу, так и в ходе переписки сторон. Суд отклонил возражения ответчика, основанные на том, что работы по выносу линий связи выполнены в отсутствие контракта, заключенного в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ и поэтому не подлежат оплате на основании того, что работы по выносу линий связи, принятые ответчиком в результате исполнения данного соглашения исключают применение к ним указанных положений.

Так как в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 15 и п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территориях муниципального района и городского округа, а также организация содержания детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях

⁴⁶ Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

с учетом установленных федеральных гарантий относятся к вопросам местного значения⁴⁷, то исходя из положений статей 6, 86 БК РФ необходимые для решения таких вопросов денежные средства подлежали включению в расходы бюджета муниципального образования. Несоблюдение органами муниципального образования требований бюджетного законодательства при формировании расходной части собственного бюджета основанием для неоплаты полученных от ответчика работ не является⁴⁸.

По существу, выполнение ответчиком дополнительных работ в связи с осуществлением обязанностей частного партнера, обеспечило осуществление ответчиком возложенных на него публичных функций, которые относятся к расходным обязательствам муниципальных образований. Выполняя рассматриваемые работы, истец, находясь в положении частного партнера, исходя из характера договора (в пользу муниципального образования), их социальной значимости (на объекте образования), осуществлял их, будучи зависимым от действий и принятия обязательных к выполнению требований второй стороны, т.е. являлся слабой стороной договора.

Положение публичного партнера, которым наделен ответчик при заключении контракта, предполагает наличие у него авторитета в силу публичного положения и статуса в отношениях, а также предполагает зависимость истца от действий заказчика в части последующего выкупа объекта, несет риск невозможности исполнения своих обязательств, возможность утраты права на оплату.

Оценивая действия ответчика, суд исходил из того, что представителями публичного партнера было дано безусловное одобрение и согласие на выполнение работ по переносу коммуникаций, а также совершены все необходимые действия для обеспечения условий их выполнения, а результат работ был принят. Таким образом, ответчик своими действиями создал условия для выполнения работ истцом, который при выполнении работ исходил из того, что дополнительные работы ответчиком будут оплачены сверх стоимости соглашения о государственно-частном партнерстве.

Вместе с тем, истец, введенный в заблуждение авторитетом ответчика (публичного партнера), внешней правомерностью требования

⁴⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П

⁴⁸ Постановление Президиума ВАС РФ от 25.06.2013 № 1838/13 по делу № А43-15951/2011.

о выполнении дополнительных работ, обоснованно считал себя связанным обязательством по выполнению таких работ и при выполнении работ действовал добросовестно. При таких обстоятельствах суд признал, что исковое требование истца о взыскании с ответчика 6 803 947 руб. является обоснованным и подлежит удовлетворению за счет средств казны муниципального образования⁴⁹.

Какие риски возможно не возлагать на публичного партнера?

Чаще всего у органов МСУ возникают проблемы с распределением четырех видов рисков:

- риск изменения федерального законодательства;
- риск того, что цели проекта МЧП не будут достигнуты;
- риск получить доход ниже ожидаемого;
- риск повреждения объекта муниципального имущества.

В российских реалиях некорректно возлагать риск изменения федерального законодательства на муниципальное образование в лице органа МСУ. Управлять этим риском местные власти не могут. Выход — заключить соглашение о государственно-муниципально-частном партнерстве. В этом случае на стороне публичного партнера кроме муниципалитета будет выступать субъект, наделенный регуляторными полномочиями.

Проект МЧП должен предусматривать реализацию закрепленных за муниципальным образованием вопросов местного значения либо переданных ему государственных полномочий. Если есть основание опасаться, что достигнуть целей проекта не удастся, разумнее отказаться от заключения соглашений об МЧП с частными партнерами. Закон и судебная практика дают муниципалитетам такую возможность.

Например, частный партнер должен доказать публичному, что не имеет недоимок по налогам и сборам, задолженности по обязательным платежам в бюджеты за календарный год, который предшествовал размещению предложения о заключении соглашения. Если частный партнер такую информацию не предоставил, администрация муниципального образования вправе отклонить предложение о заклю-

⁴⁹ Решение Арбитражного суда Томской области от 24.06.2016 г. по делу № А67-2884/2016 // Государственная автоматизированная система (ГАС) РФ «Правосудие». <https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html>

чении концессионного соглашения или соглашения об МЧП (решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 29.06. 2018 по делу № А10-4301/2017). В целом, инициатор заключения концессионного соглашения должен подтвердить наличие средств или возможности их получения в размере не менее пяти процентов от объема заявленных в проекте соглашения инвестиций. На практике концессионер, планирующий привлечь заемное финансирование, подтверждает доступ к заемному финансированию путем включения в заявку писем о возможности предоставления средств со стороны банков или участников (акционеров) концессионера. Так, в рамках Тувинского дела суд не выявил подтверждения фактического наличия средств у инициаторов, в силу чего они не соответствовали требованиям части 4.11 статьи 37 Закона о концессиях и с ними не могли быть заключены соглашения в порядке частной инициативы без проведения конкурса. При этом суд не отметил, представили ли заявители подтверждение доступа к заемному финансированию. Отсутствие этого уточнения может пониматься участниками рынка таким образом, что суд вообще не рассматривал возможность привлечения заемного финансирования в рамках частной инициативы как надлежащий способ подтверждения финансовой состоятельности заявителя.

Таким образом, вывод суда подтверждает стандартную практику: заключение соглашения с лицом, не соответствующим требованиям процедуры частной инициативы (в частности, не подтвердившем доступ к финансированию) является основанием для выдачи предупреждения или предписания со стороны антимонопольных органов, что может привести к принудительному прекращению соглашения о публично-частном партнерстве.

Однако практика по вопросу о том, какие именно подтверждающие документы должен предоставить частный партнер, неоднозначна.

Так, существуют судебные решения, в которых суд признавал возможность подтверждения наличия собственных средств отчетом о результатах финансовой деятельности и бухгалтерским балансом (при отсутствии намерений привлекать заемные средства) (постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 24.10.2019 по делу № А33-17677/2019). В то же время, в других судебных актах указывается на то, что бухгалтерский баланс на конкретную дату не подтверждает наличие средств или возможности их получения, поскольку отражает лишь финансовое состояние частного партнера на конкретную дату

— дату составления баланса, а не на весь период действия соглашения о партнерстве. Кроме того, отмечается, что письмо банка не является документом, подтверждающим наличие средств или возможности их получения, т.к. не является банковской гарантией, равно как не является документом, подтверждающим наличие средств или возможности их получения договор займа с организацией, не являющейся кредитной организацией (постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.05.2020 по делу № А05-6706/2019, постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2020 по делу № А05-7151/2019, постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.10.2020 по делу № А05-2317/2020).

С учетом отсутствия единообразной судебной практики рекомендуется в качестве документа, подтверждающего соответствие частного партнера предъявляемым законодательством требованиям, прикладывать один или несколько соответствующих документов:

— выписку по банковскому счету заявителя, на котором имеется не менее пяти процентов от объема заявленных инвестиций;

— кредитный договор с банком, по которому банк обязуется предоставить заявителю денежные средства в сумме, эквивалентной пяти процентам от объема заявленных инвестиций⁵⁰.

Какими документами подтверждается отсутствие у частного партнера недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам?

Публичное акционерное общество «Территориальная генерирующая компания № 2» обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с заявлением к администрации муниципального образования «Лешуконский муниципальный район» о признании недействительными постановления от 15.02.2019 № 71 «О возможности заключения концессионного соглашения» и протокола рассмотрения заявок от 04.04.2019 в частях отклонения заявки общества о готовности к участию в конкурсе. Податель жалобы считает, что не имелось законных оснований для отклонения его заявки о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения.

⁵⁰ См.: Обзор ключевой судебной и антимонопольной практики по концессионным соглашениям за 2020 год. Адвокатское бюро «Качкин и Партнеры» // <https://rosinfra.ru/digest/documents/one/obzor-klucevoj-sudebnoj-i-antimonopolnoj-praktiki-po-koncessionnym-soglaseniam-za-2020-god>

Общество подало заявку от 01.04.2019 о готовности к участию в конкурсе на заключение концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения на территории муниципального образования «Лешуконский муниципальный район» на условиях, предусмотренных в предложении компании о заключении концессионного соглашения. К данной заявке были приложены следующие документы: нотариально заверенные копии учредительных документов общества, выписка из ЕГРЮЛ по состоянию на 26.03.2019, справку по состоянию на 01.03.2019 № 14281 об исполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, справки № 81322 и 85855 о состоянии расчетов по налогам, сборам, страховым взносам, пеням, штрафам, процентам организаций, и индивидуальных предпринимателей; письмо АО «Альфа-Банк» от 19.09.2018 о возможности рассмотрения вопроса о предоставлении обществу банковских гарантий в размере до 2 млрд. руб. на срок не более 12 месяцев.

Поданная обществом заявка была отклонена как не соответствующая требованиям, установленным частью 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ и постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2015 № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения».

В качестве оснований отклонения заявки указано следующее: к заявке не приложены документы, перечисленные в части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ, в том числе, доказательства в подтверждение отсутствия решения о ликвидации юридического лица-заявителя (лица, подающего заявку на заключение концессионного соглашения), а также об отсутствии определения суда о возбуждении производства по делу о банкротстве; справка об отсутствии недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты системы Российской Федерации представлена заявителем по состоянию на 01.03.2019, в то время как предоставление подобной справки необходимо за календарный год, который предшествовал дате размещения предложения о заключении концессионного соглашения, то есть до 31.12.2018; не представлены документы, подтверждающие наличие средств или возможности их получения в размере не менее пяти процентов от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций, поскольку представленное обществом письмо АО

«Альфа-банк» от 19.09.2018 о наличии лимита кредитования на предоставление банковских гарантий в размере до 2 млрд. руб. на срок не более 12 месяцев, в то время как согласно предложению о заключении концессионного соглашения первые инвестиции в размере 37 млн руб. предусмотрены в 2021 году, что существенно выходит за сроки предоставляемого обществу лимита кредитования; не представлены документы, подтверждающие наличие собственных средств общества либо привлечение заемных средств кредитной организации, в размере не менее 5% от объема заявленных в проекте концессионного соглашения инвестиций; представленное письмо АО «Альфа-Банк» от 19.09.2018 не является банковской гарантией, поскольку по форме оно не отвечает требованиям статей 307, 329, 420, 329, 368 ГК РФ.

Суд первой инстанции, исследовав представленные в материалы дела документы, признал, что из представленных заявителем справок по состоянию на 01.03.2019 невозможно установить отсутствие недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за календарный год, который предшествовал размещению предложения о заключении концессионного соглашения; письмо АО «Альфа-Банк» от 19.09.2018 не является банковской гарантией и не содержит обязательных сведений, предусмотренных законодательством для подобных документов. В связи с этим суд согласился с тем, что заявка Общества не соответствовала требованиям части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ и была обоснованно отклонена комиссией по рассмотрению заявок. При таком положении суд отказал в удовлетворении требований. Апелляционная инстанция согласилась с данными выводами суда и оставила решение без изменения. Кассационная инстанция, исследовав материалы дела, изучив доводы жалобы и проверив правильность применения судами норм материального и процессуального права, не нашла оснований для отмены принятых по делу судебных актов (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.05.2020 по делу № А05-6706/2019).

В части представленных обществом подтверждающих документов суд кассационной инстанции указал, что с учетом положений Федерального закона от 03.06.2011 № 107-ФЗ «Об исчислении времени», в котором под календарным годом понимается период времени с 1 января по 31 декабря продолжительностью триста шестьдесят пять либо триста шестьдесят шесть (високосный год) календарных дней, а также

принимая во внимание пункт 2 приказа Федеральной налоговой службы Российской Федерации от 20.01.2017 № ММВ-7-8/20@ об утверждении формы, порядка заполнения формы и формата представления справки об исполнении налогоплательщиком (плательщиком сбора, налоговым агентом) обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи, которым предусмотрено, что справка об исполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов формируется на дату, указанную в запросе заявителя, суды первой и апелляционной инстанций обоснованно посчитали, что приложенные обществом к заявке от 01.04.2019 справки об исполнении обязанности по уплате налогов и сборов по состоянию на 01.03.2019 не соответствуют требованиям, указанным в пункте 3 части 4.11 статьи 37 Закона № 115-ФЗ, и не позволяют с достоверностью установить отсутствие у заявителя недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за календарный год, который предшествовал размещению предложения о заключении концессионного соглашения.

Доводы подателя жалобы о том, что представленные им справки по состоянию на 01.03.2019 в совокупности с приложенной бухгалтерской отчетностью за 2018 год подтверждают отсутствие недоимки по налогам, являются необоснованными, поскольку они противоречат приведенным правовым положениям и носят предположительный характер, а в статье 37 Закона № 115-ФЗ не предусмотрена обязанность комиссии по рассмотрению заявок самостоятельно на основе предоставленных заявителем различных сведений рассчитывать и выявлять наличие или отсутствие у общества недоимки по обязательным платежам за тот или иной период.

Как распределяются риски неполучения или недополучения дохода?

Риски неполучения или недополучения дохода, как правило, распределяются между частным и публичным партнерами. Например, первый несет риск падения выручки вследствие снижения объема оказания услуг, а второй — риск падения выручки вследствие снижения тарифов. Всегда существует риск повреждения или гибели имуще-

ства, которое предстоит построить, реконструировать или модернизировать в рамках проекта. Муниципалитетам рекомендуется включать в соглашение об МЧП условие о том, что частный партнер обязан сохранить функциональное назначение объекта, а публичный — контролировать его использование частным партнером.

Заключение, изменение и расторжение соглашений о партнерстве

Какой порядок заключения соглашения о муниципально-частном партнерстве?

Инициатором создания муниципально-частного партнерства может выступать как публичный партнер, так и частный партнер. В первом случае предложение о реализации проекта разрабатывает публичный партнер. После завершения разработки проект направляется публичным партнером в уполномоченный орган для оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества. Муниципальные правовые акты содержат положения о проведении оценки эффективности проекта МЧП⁵¹, однако в уставах муниципальных образований нет норм об определении уполномоченного органа, что требуется в соответствии с Законом об МЧП. В лучшем случае норма об уполномоченном органе по оценке эффективности проекта муниципально-частного партнерства присутствует в положении об осуществлении муниципально-частного партнерства⁵².

Если по итогам рассмотрения проекта реализации муниципально-частного партнерства получено положительное заключение, оно направляется в орган местного самоуправления, который уполномочен на принятие решения о реализации проекта муниципально-частного партнерства в течение пяти дней с даты получения заключения.

⁵¹ *Миронова С.М.* Муниципально-частное партнерство в России: современное правовое регулирование и новеллы законодательства // *Право и экономика.* 2015. № 8. С. 16–20.

⁵² См. в качестве примера типичного муниципального правового акта, регулирующего отношения в сфере муниципально-частного партнерства, который представляет собой «кальку» норм Закона об МЧП: Постановление администрации городского округа Кашира Московской области от 21 июня 2016 г. № 1679-па «Об утверждении Положения о муниципально-частном партнерстве в муниципальном образовании «Городской округ Кашира Московской области» // *Вести Каширского района.* № 16. 30.06.2016.

Если публичным партнером является муниципальное образование либо планируется проведение совместного конкурса с участием муниципального образования (за исключением случаев проведения совместного конкурса с участием Российской Федерации, субъекта Российской Федерации), решение о реализации проекта принимает глава муниципального образования. Примечательно, что ни в федеральном и региональном законодательстве, ни в правовых актах муниципальных образований не содержится норм об ответственности главы муниципального образования за принятое решение в случае, если проект муниципально-частного партнерства не будет реализован либо если его реализация приведет к ухудшению качества жизни населения, поскольку осуществление муниципально-частного партнерства важно не само по себе, а лишь тогда, когда оно приводит к повышению качества жизни населения и устойчивому социально-экономическому развитию территории.

В последние годы в сфере публично-частного партнерства наблюдается существенное увеличение доли проектов, реализуемых по инициативе частных партнеров. В 2019 году более половины от всех концессионных проектов было заключено в порядке частной инициативы, тогда как в 2016 году доля таких проектов составляла не более четверти. Возросший интерес к этой модели оказывает влияние и на судебную практику: все чаще предметом исследования в судебном заседании становятся законодательные положения, регулирующие заключение соглашений об МЧП в порядке частной инициативы⁵³. Но отбор инвесторов для целей заключения партнерских соглашений все еще в большинстве случаев (62%) осуществляется в рамках публичной инициативы. В рамках частной инициативы, в свою очередь, заключено более 30% от всех соглашений, на которые приходится 40% от объема инвестиций по концессионным соглашениям.

Процедура частной инициативы в 52% случаев трансформируется в конкурс. Это происходит вследствие наличия в этой процедуре конкурентного элемента — сбора заявок о готовности участия в конкурсе. При поступлении таких заявок от потенциальных инвесторов публичная сторона, по концессионному законодательству, обязана провести

⁵³ Обзор ключевой судебной и антимонопольной практики по концессионным соглашениям за 2020 год. Адвокатское бюро «Качкин и Партнеры» // <https://rosinfra.ru/digest/documents/one/obzor-klucevoj-sudebnoj-i-antimonopolnoj-praktiki-po-koncessionnym-soglaseniam-za-2020-god>

конкурс на право заключения концессионного соглашения, в котором смогут участвовать все заинтересованные инвесторы

Помимо этого, в «тувинском деле» суды указывали на то, что в случае заключения концессионного соглашения на основании частной инициативы проект в любом случае должен соответствовать государственным (муниципальным) программам. Несоответствие проекта государственным (муниципальным) программам является основанием для отказа от заключения концессионного соглашения в порядке частной инициативы.

В общем массиве судебной практики по вопросам муниципально-частного партнерства наиболее значительную часть занимают споры, связанные с обжалованием результатов конкурсных процедур на право заключения соглашения, а также действий и решений публичных органов по вопросам проведения торгов и заключения соглашений. При этом в большинстве споров в качестве стороны участвует Федеральная антимонопольная служба.

Самым распространенным предметом спора является ограничение конкуренции в результате предъявления к участникам торгов недопустимых с точки зрения закона требований и предоставления отдельным участникам соответствующих конкурентных преимуществ. Основной причиной данных споров служит отсутствие в законодательстве четкого ориентира в отношении того, являются ли положения конкурсной документации, сужающие круг потенциальных участников тендера, ограничением конкуренции (необоснованным ограничением доступа претендентов на участие в конкурсе) или нет. В п. 3 ч. 1 ст. 23 Закона о концессиях предусмотрено, что конкурсная документация должна содержать требования, которые предъявляются к участникам конкурса (в том числе требования к их квалификации, профессиональным, деловым качествам) и в соответствии с которыми проводится предварительный отбор участников конкурса. Таким образом, как правильно отмечают суды, действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня требований, предъявляемых к участникам конкурса, поэтому организатор торгов вправе самостоятельно определять критерии допуска к участию в конкурсе (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18 июля 2017 г. по делу № А40-204433/2016; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2017 по делу № А40-23141/17).

Поскольку приведенная выше ч. 3 ст. 23 Закона о концессионных соглашениях является специальной нормой, следует согласиться с возможностью применения к рассматриваемой проблеме позиции Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ, изложенной в определении от 31.07.2017 № 305-КГ17-2243, согласно которой условие торгов может быть признано незаконным только тогда, когда будет установлено, что данное условие включено специально для обеспечения победы конкретному участнику конкурса, а именно: «требования к участникам закупки могут рассматриваться как нарушающие действующее законодательство, если антимонопольный орган докажет, что это условие включено в документацию о закупках специально для того, чтобы обеспечить победу конкретному хозяйствующему субъекту, а формирование условий закупки не соответствует целям и потребностям проводимых заказчиком процедур».

В свете вышеизложенного можно согласиться с выводами Арбитражного суда Московского округа, изложенными в Постановлении от 18 июля 2017 г. по делу № А40-204433/2016. Окружной суд не согласился с мнением ФАС России и нижестоящих судов о том, что включение в конкурсную документацию требований о наличии у претендента на участие в конкурсе опыта финансирования создания аналогичных объектов и отсутствии негативных изменений финансового состояния (в том числе наличия просроченной кредиторской задолженности перед третьими лицами, подавшими иски о взыскании задолженности, если погашение такой задолженности может привести к банкротству/ликвидации претендента на участие в конкурсе) противоречит Закону о концессионных соглашениях и Закону о защите конкуренции.

Арбитражный суд Московского округа, а вслед за ним и Арбитражный суд города Москвы в рамках нового рассмотрения данного дела обратили внимание на то, что предоставления финансовых гарантий в подтверждение возможности исполнения концессионного соглашения явно недостаточно, поскольку размер банковской гарантии в данном случае был значительно ниже объема обязательств концессионера. При этом включение в конкурсную документацию требований о наличии у претендента на участие в конкурсе опыта финансирования создания аналогичных объектов и отсутствии негативных изменений финансового состояния не противоречит Закону о концессионных соглашениях (характеризует квалификацию, профессиональные и деловые качества претендента, способно подтвердить фактическое

финансовое положение претендента) и преследует цель выявить риск неисполнения концессионного соглашения со стороны концессионера на более ранних этапах.

Данные выводы были поддержаны в Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2017 по делу № А40-23141/17, в рамках которого были отменены результаты открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации автомобильной дороги общего пользования регионального значения Республики Башкортостан (Стерлитамак — Кага — Магнитогорск). Данный кейс получил значительный резонанс в средствах массовой информации и на рынке, получив в профессиональной среде название «башкирское дело» и «башкирский прецедент». Отменяя решение первой суда первой инстанции, поддержавшего ФАС России и признавшего неправомерным предъявление к участникам конкурса требований об опыте финансирования строительства аналогичных объектов, Девятый арбитражный апелляционный суд отметил, что такое требование является одним из основополагающих для реализации инвестиционного проекта по концессионному соглашению, поскольку возлагает на концессионера такую обязанность, как привлечение денежных средств для строительства объекта. Суд пришел к обоснованному заключению, что данное требование, наряду с требованием о наличии опыта строительства, является требованием к квалификации.

Ранее практика во многих случаях складывалась в негативном ключе, суды и Федеральная антимонопольная служба довольно часто отменяли результаты проведенных концессионных конкурсов, признавая ограничивающими конкуренцию такие требования к участникам конкурса, как наличие опыта в производстве оборудования, входящего в состав объекта концессионного соглашения, финансовая состоятельность (например, наличие среднегодового оборота, эквивалентного не менее 50 000 000 руб. в год за последние два года (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.04.2016 по делу № А71-7057/2015)). Определить правильность выводов судов в данном случае представляется весьма затруднительным, поскольку обоснованность тех или иных требований к участнику конкурса должна определяться исходя из обстоятельств конкретного дела. Тем не менее, представляется, что требования к финансовой состоятельности, финансовой стабильности, наличию опыта финансирования, вы-

полнения работ, оказания, услуг, производства или поставки товаров должны презюмироваться и считаться обоснованными, если данные требования, к примеру, относятся к предмету соглашения о публично-частном партнерстве, продиктованы необходимостью эффективной реализации проекта.

Изменение соглашений о публично-частном партнерстве в судебном порядке

В подавляющем большинстве случаев иски о внесении изменений в соглашения о публично-частном партнерстве подавались концессионерами, в удовлетворении данных исков суды неизменно отказывали в связи с тем, что Закон о концессионных соглашениях существенно ограничивает право сторон на изменение существенных условий концессионного соглашения.

Так, согласно ч. 3.5 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях решение об изменении существенных условий концессионного соглашения принимается концедентом в течение тридцати календарных дней после поступления требований концессионера на основании решения Правительства Российской Федерации (для концессионного соглашения, концедентом в котором является Российская Федерация), высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (для концессионного соглашения, концедентом в котором является субъект Российской Федерации) или местной администрации муниципального образования (для концессионного соглашения, концедентом в котором является муниципальное образование). Кроме того, в силу частей 3.8–3.9 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях, изменение существенных условий концессионного соглашения, концедентом в котором является субъект Российской Федерации или муниципальное образование, осуществляется по согласованию с антимонопольным органом; основания, по которым могут быть изменены существенные условия концессионного соглашения, а также порядок согласования антимонопольным органом таких изменений определяются Правительством РФ.

При этом на практике возникает вопрос, имеет ли право сторона соглашения заявить в суд иск об изменении существенных условий соглашения, а если имеет, то может ли суд принять и удовлетворить соответствующее исковое заявление при отсутствии указанного согла-

сования антимонопольного органа? В одном из дел, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа пришел к выводу, что возможность изменения в судебном порядке существенных условий соглашения (состава обязательств и сроков их исполнения) Законом о концессионных соглашениях не предусмотрена, а в случае если концедентом является субъект Российской Федерации в лице своего органа, изменения в концессионное соглашение подлежат согласованию с антимонопольным органом (Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24.08.2015 по делу № А32-30156/2013).

Однако указанное ограничение не следует из действующего законодательства, а именно ст. 13 Закона о концессионных соглашениях. Данная статья делает отсылку к Гражданскому кодексу РФ и предусматривает, что концессионное соглашение может быть изменено решением суда по требованию стороны соглашения по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом РФ (существенное нарушение договора, существенное изменение обстоятельств и др. основания, предусмотренные ст. 450-451 ГК РФ и концессионным соглашением), без оговорки о том, что данное правило в отношении существенных условий соглашения не применяется. Ограничением в данном случае является вышеуказанное положение ст. 13 Закона о концессионных соглашениях, согласно которому основания, по которым допускается изменение существенных условий договора, должны быть предусмотрены постановлением Правительства РФ, а само изменение требует предварительного согласования антимонопольного органа.

Кроме того, закон накладывает дополнительные ограничения на изменение условий концессионного соглашения (включая существенные) по требованию одной из сторон в случае, если данное условие установлено на основании решения о заключении концессионного соглашения и конкурсного предложения концессионера по критериям конкурса. В этой ситуации согласно ч. 3 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях соглашение может быть изменено по требованию одной из сторон лишь в случаях, предусмотренных ч. 3.1 ст. 13, ч. 7 ст. 5, ч.ч. , 3 и 4 ст. 20 и ст. 54 данного закона.

Как правило, подавая в суд иски об изменении концессионного соглашения, концессионеры настаивали на увеличении сроков действия соглашения. В одном деле истец ссылаясь на существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении концессионного соглашения, а в другом концессионер ссылаясь

на то, что концедент не уведомлял концессионера о наличии обременений или ограничений в пользовании переданными земельными участками, послужившими причиной задержки создания объекта. В первом случае Арбитражный суд Северо-Западного округа, отказывая в иске, отметил, что истец ссылается не на изменение обстоятельств по сравнению с теми, какие существовали на момент подписания концессионного соглашения, а на обнаружение обстоятельств, которые объективно существовали на момент подписания концессионного соглашения, однако не были учтены сторонами. Между тем, как правильно указал суд, «из общих норм гражданского законодательства о договорах и специальных норм о концессионных соглашениях не следует возможность изменения концессионного соглашения судом по требованию стороны, осуществляющей предпринимательскую деятельность, в связи с тем, что ей стали известны существовавшие на момент заключения соглашения обстоятельства, которые, по ее мнению, могли повлиять на условия сделки при ее совершении» (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.02.2016 по делу № А13-12622/2014). Во втором случае Арбитражный суд Уральского округа также отказал концессионеру в изменении сроков концессионного соглашения, фактически сославшись на то, что бремя проведения соответствующего *due diligence* (проверки) земельного участка (а значит, в случае реконструкции и объекта) лежит на концессионере: «В рамках проведенного конкурса на право заключения концессионного соглашения общество... имело возможность ознакомиться как с градостроительным планом, так и с фактическим местоположением земельных участков, которые расположены непосредственно в черте плотной городской застройки, и должно было как профессиональный участник в сфере строительных услуг предвидеть необходимость проведения предварительной проектной проработки каждого земельного участка, на котором планировалось создание объекта соглашения» (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.09.2017 по делу № А71-6406/2016).

Возможно ли изменить соглашение в связи с изменением налогового законодательства?

В многократно упоминаемом «башкирском деле» вместе с целым рядом решающих для развития сферы публично-частного партнерства вопросов был поставлен вопрос о возможности изменения концессионного соглашения вследствие изменения налогового законодательства. В соответствии с ч. 1 ст. 20 Закона о концессиях в случае, если принятые федеральные законы и (или) иные нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления приводят к увеличению совокупной налоговой нагрузки на концессионера или ухудшению положения концессионера таким образом, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения, в том числе устанавливают режим запретов и ограничений в отношении концессионера, ухудшающих его положение по сравнению с режимом, действовавшим в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, концедент обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций концессионера и получение им валовой выручки (дохода от реализации производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) в объеме не менее объема, изначально определенного концессионным соглашением. В качестве мер, обеспечивающих окупаемость инвестиций концессионера и получение им валовой выручки (дохода от реализации производимых товаров, выполнения работ, оказания услуг по регулируемым ценам (тарифам) в объеме не менее объема, изначально определенного концессионным соглашением, концедент вправе увеличить размер платы концедента по концессионному соглашению, срок концессионного соглашения с согласия концессионера, размер принимаемых на себя концедентом расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, а также предоставить концессионеру дополнительные государственные или муниципальные гарантии. Требования к качеству и потребительским свойствам объекта концессионного соглашения изменению не подлежат.

Нередко частными партнерами в качестве одного из источников создания объекта соглашения рассматриваются денежные средства,

получаемые за счет вычета и последующего возмещения НДС, соответственно, изменение налогового законодательства в этой части может существенно ухудшить положение концессионера. Однако в случае, когда концессионер запросил увеличение бюджетного участия в концессионном проекте из-за изменений налогового законодательства, а именно — в связи с установлением запрета на возмещение налогоплательщиком сумм НДС с расходов, произведенных им за счет бюджетных инвестиций, суд отказал концессионеру в удовлетворении этого требования, указав, что соглашением не предусмотрено финансирование создания объекта соглашения за счет средств, полученных в качестве возмещения НДС. Кроме того, в соглашении были определены пределы по объему бюджетного участия, а концедент не брал на себя риск неполучения возмещения НДС концессионером.

Как расторгнуть соглашение по требованию одной из сторон?

Иски о расторжении соглашений о публично-частном партнерстве по требованию одной из сторон также не слишком распространены в судебной практике. Одно из решений, касающееся влияния нарушений со стороны концедента на возможность расторжения договора в связи с существенным нарушением условий концессионного соглашения концессионером, было рассмотрено Арбитражным судом Северо-Кавказского округа.

Истец (Департамент жилищно-коммунального хозяйства Краснодарского края) обратился в арбитражный суд с иском к концессионеру о расторжении концессионного соглашения в связи с несвоевременным исполнением обществом принятых обязательств по капитальным вложениям в объекты концессионного соглашения. Концессионер возражал против расторжения соглашения, ссылаясь на то, что существенное нарушение условий концессионного соглашения с его стороны возникло в результате действий концедента, в частности, концедент установил ненадлежащие тарифы на услуги концессионера по водоснабжению.

Суды первой и апелляционной инстанций отказали истцу в иске в связи с тем, что в соответствии со статьей 15 Закона о концессионных соглашениях концессионное соглашение может быть расторгнуто по решению суда только по вине концессионера в существенном на-

рушении своих обязательств, однако неосвоение концессионером запланированных объемов финансовых инвестиций обусловлено тем, что концедентом в нарушение принятых обязанностей не обеспечено утверждение тарифа на услуги концессионера, которые позволили бы осуществить финансирование реконструкции объекта концессионного соглашения и иного относящегося к объекту имущества. Таким образом, суды пришли к выводу об отсутствии вины концессионера, поскольку установленные тарифы создали невозможность привлечения концессионером долгосрочных кредитов.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа не согласился с выводами судов и отправил дело на новое рассмотрение. В частности, по мнению суда, нижестоящие суды не учли буквальное содержание одного из пунктов концессионного соглашения, из которого следует, что установление концессионеру тарифов, обеспечивающих расчеты с кредитными учреждениями, должно следовать после того как концессионер уже привлечет соответствующие долгосрочные кредиты. Концессионер не предоставил доказательств объективной невозможности привлечения кредитов, а именно отсутствие кредита послужило первопричиной существенного нарушения обязательств концессионером, а не необеспечение концедентом условий для установления концессионеру таких тарифов, которые он считал бы приемлемыми (Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24.08.2015, от 16.08.2016 по делу № А32-30156/2013.)

Во втором решении Арбитражным судом Западно-Сибирского округа был рассмотрен вопрос об исключении возможности применения исковой давности для требований о расторжении концессионного соглашения по причине нарушения длящихся обязательств. По условиям концессионного соглашения концессионер обязался за свой счет произвести реконструкцию (модернизацию) и капитальный ремонт здания автостоянки транспортных средств с прилегающими к нему инженерными сетями, а также осуществлять эксплуатацию объекта. Концессионер принятые обязательства не выполнял, однако на неоднократные обращения концедента отвечал, что не отказывается от принятых обязательств, и объяснял их неисполнение затруднительной финансовой ситуацией и ожиданием поступления инвестиций. Поскольку ситуация с исполнением соглашения не изменилась, концедент обратился с требованием о расторжении соглашения. В рассматриваемой ситуации все рассматривавшие дело суды указали,

что исполнение соглашения относится к делящимся правоотношениям, что исключает возможность применения исковой давности (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.03.2017 по делу № А67-4507/2016).

Иные вопросы

Могут ли споры о нарушении законодательства о конкуренции рассматриваться на стадии частной концессионной инициативы?

Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 07.12.2018 по делу № А75-2825/2018. По итогам получения заявок третьих лиц о готовности к участию в конкурсе на предложенных условиях потенциальным концедентом, получившим частную инициативу, было принято решение о заключении концессионного соглашения на конкурсной основе. Инициатор концессии обратился в антимонопольный орган с жалобой на нарушение антимонопольного законодательства при проведении процедуры заключения концессионного соглашения, выразившееся в неправомерном допуске к участию в конкурсе.

В ответ на жалобу УФАС сообщило, что обжалуемые действия совершены при проведении процедуры частной инициативы, не относящейся к торгам, в связи с чем у антимонопольного органа не имеется полномочий по рассмотрению жалобы.

Однако арбитражные суды трех инстанций признали позицию УФАС несостоятельной, указав на возможность ее рассмотрения по правилам главы 9 Закона о конкуренции с целью выявления нарушений антимонопольного законодательства.

Возможно ли разрешение споров между партнерами в третейских судах?

Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.05.2018 по делу № А40-93716/2017. Вывод суда первой инстанции о невозможности передачи на рассмотрение третейского суда спора между концессионером и концедентом со ссылкой на п. 6 ч. 2 ст. 33 АПК РФ, согласно которому не подлежат передаче на рассмотрение третей-

скому суду споры, возникающие из отношений, регулируемых законодательством РФ о контрактной системе признан необоснованным

Суды апелляционной и кассационной инстанций справедливо указали на то, что Закон о концессионных соглашениях не является частью законодательства РФ о контрактной системе, а ст. 17 Закона о концессионных соглашениях прямо предусматривает возможность разрешения споров между сторонами концессии в третейских судах.

Какие спорные вопросы финансирования партнерских проектов выявила судебная практика?

Значительная часть судебных разбирательств в сфере публично-частного партнерства связана с порядком финансирования партнерских проектов, в особенности, с нормой ч. 13 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях, устанавливающей основы финансирования проекта со стороны концедента при помощи так называемых «капитальных» и «эксплуатационных грантов», а также платы концедента. Помимо того, что норма ч. 13 ст. 3 изначально была сформулирована не совсем корректно с точки зрения юридической техники, многочисленные изменения, внесенные в нее с момента принятия закона в первоначальной редакции, лишь усугубили ситуацию и привели к правовой неопределенности, по крайней мере, в той части, которая касается соотношения субсидий на возмещение (финансовое обеспечение) расходов (капитальных и эксплуатационных грантов) и платы концедента, а также возмещения недополученных доходов (через механизм «минимального гарантированного дохода», далее — МГД).

Например, игнорируя п. 6 ст. 78 БК РФ, прямо допускающий предоставление субсидий в соответствии с условиями и сроками, предусмотренными концессионными соглашениями, суды отказали концессионеру во взыскании с концедента суммы субсидии, предусмотренной концессионным соглашением, ввиду того, что выплата субсидий имеет публично-правовой, а не частноправовой (гражданско-правовой) характер и договорное оформление спорных правоотношений сторон, возлагающее на концедента соответствующую обязанность в отсутствие муниципального правового акта, регулирующего предоставление субсидий на момент заключения и действия концессионного соглашения, в силу п. 2 ст. 168 ГК РФ не имеет правового значения и не влечет правовых последствий. При этом суды сделали вывод, что ч. 13 ст. 3 Закона

о концессионных соглашениях также не допускает возможности выплаты концессионеру каких-либо субсидий, поскольку «исходя из смысла указанных норм права, концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения, которые компенсируются концессионеру путем предоставления государственных или муниципальных гарантий в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации» (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28.01.2016 по делу № А45-8307/2015). Данная точка зрения последовательно отстаивалась Арбитражным судом Западно-Сибирского округа в разных делах и нашла отражение в двух постановлениях — от 28.01.2016 по делу № А45-8307/2015 и от 16.02.2016 по делу № А45-7720/2015.

Наиболее серьезные споры, оказавшие значительное влияние на рынок концессий в России, разгорелись вокруг соотношения положения первого предложения ч. 13 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях о возможности принятия на себя концедентом лишь части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения с третьим предложением той же части, предусматривающим возможность принятия решения о выплате концессионеру так называемой «платы концедента», в отношении которой прямо не установлено, может ли она покрывать лишь часть или все указанные расходы концессионера.

Арбитражный суд Уральского округа в деле о концессии в отношении систем фото- видеofиксации в Удмуртии пришел к выводу, что возмещение концедентом концессионеру всех подтвержденных затрат на создание и эксплуатацию объекта концессионного соглашения путем перечисления платы концедента противоречит правовой природе концессионного соглашения (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 22.04.2016 по делу № А71-7057/2015).

Некоторую ясность в этом вопросе внес Девятый арбитражный апелляционный суд, отменивший резонансное решение Арбитражного суда города Москвы по «башкирскому делу» (Решение Арбитражного суда г. Москвы от 08.06.2017 по делу № А40-23141/17) и подтвердивший, что плата концедента и финансирование части расходов на создание и (или) реконструкцию) объекта концессионного соглашения имеют разную правовую природу и представляют собой различ-

ные инструменты финансирования. Вывод о наличии существенной разницы между данными видами выплат подтверждается тем, что Закон о концессионных соглашениях придает каждому из данных видов выплат самостоятельное значение. В соответствии с ч. 13 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях запрещено полностью покрывать расходы концессионера на создание объекта концессионного соглашения исключительно за счет первого инструмента софинансирования — капитального гранта. Между тем, возмещать оставшуюся часть расходов за счет платы концедента данная норма не запрещает. Кроме того, как указывает апелляционный суд, учитывая, что плата концедента не носит целевого характера, полученная концессионером плата концедента может и не пойти на возмещение расходов на создание объекта концессионного соглашения (Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 4 сентября 2017 г. по делу № А40-23141/17).

Значение данного вывода сложно переоценить, поскольку он фактически подтверждает возможность финансирования всех капитальных, инвестиционных и эксплуатационных затрат частного партнера за счет бюджета публично-правового образования в тех случаях, когда выручка от эксплуатации объекта соглашения не способна покрыть все расходы, либо если концедент по тем или иным соображениям не готов закрепить в концессионном соглашении прямой сбор платы с потребителей в пользу концессионера.

Допустимо ли устанавливать минимальный гарантированный доход для частного партнера?

Еще одной серьезной проблемой платежного механизма партнерских соглашений, нашедшей отражение в судебной практике последних лет, является правовая природа платежей в обеспечение минимального гарантированного дохода. Данный инструмент не поименован в законодательстве и, в целях квалификации данного инструмента с точки зрения Закона о концессионных соглашениях его следует относить в зависимости от структуры конкретного платежного механизма к разновидности или одной из составляющих платы концедента. Так, в решении по делу ОАО «Главная дорога» против ГК «Автодор» Арбитражный суд города Москвы пришел к выводу о законности заявленного концессионером требования о взыскании с концедента денежных средств в связи с сокращением доходов (плановой выручки)

концессионера («минимальной ежегодной выручки» в терминологии данного концессионного соглашения) в связи с наступлением особых обстоятельств, связанных с сокращением дохода концессионера из-за задержки в предоставлении ему части земельных участков (Решение Арбитражного суда г. Москвы от 14.09.2017 по делу № А40-93716/17-151-865). Однако следует отметить, что данное решение было отменено Девятым арбитражным апелляционным судом в связи с необоснованным отказом суда первой инстанции применить третейскую оговорку, предусмотренную концессионным соглашением, о необходимости применения которой заявлял ответчик.

В отличие от либерального подхода к МГД, предложенного Арбитражным судом города Москвы, Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд (г. Челябинск), напротив, признал незаконность включения в конкурсную документацию условий об обязанности концедента возместить затраты и недополученные доходы концессионера, образованные вследствие установления государственными органами льгот по оплате услуг концессионера для отдельных категорий потребителей, снижения уровня загрузки единиц недвижимого имущества объекта концессионного соглашения (за исключением полигона ТКО) ниже минимального уровня, определенного конкурсной документацией, приведшего к недополучению доходов концессионера, либо возникновению неучтенных органом тарифного регулирования экономически обоснованных расходов. Апелляционный суд в данном случае допустил ошибку, спутав предусмотренные ч. 13 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях платежные инструменты с предусмотренным ч. 1.1 ст. 10 данного закона возмещением расходов концессионера в случае расторжения концессионного соглашения, а также с установленными ч. 1 ст. 20 финансовыми мерами поддержки концессионера в случае значительного ухудшения положения последнего в связи с принятием федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов РФ, органов местного самоуправления. Суд счел формулировки данных норм квалифицированным усмотрением законодателя, не предполагающим компенсацию расходов и недополученной выручки в каких-либо иных случаях, помимо указанных в ч. 1.1 ст. 10, ч. 1 ст. 20 Закона о концессионных соглашениях (Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 октября 2017 г. по делу № А76-31705/2016).

Отказ публично-правового образования от исполнения договора о предоставлении субсидии недопустим при наличии в бюджете денежных средств

Определение судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 06.12.2018 № 305-ЭС18-13693, не относясь непосредственно к спорам в отношении концессионных соглашений, содержит выводы, актуальные для участников публично-частного партнерства во всех его формах, предусматривающих финансирование, направляемое в форме бюджетных субсидий.

Между обществом и публично-правовым субъектом был заключен договор о предоставлении субсидии, по условиям которого публичный партнер обязался компенсировать обществу затраты путем предоставления субсидии. Фактически денежные средства обществу не поступили.

Суды трех инстанций отказали в удовлетворении исковых требований получателя субсидии, исходя из отсутствия противоправных действий на стороне публичного партнера и из невозможности удовлетворения требования о выплате субсидии по уже закрытому исполнением бюджету. Арбитражный суд кассационной инстанции дополнительно отметил, что правоотношения сторон, урегулированные договором, не носят гражданско-правового характера, и государство не может быть понуждено в предоставлении субсидии.

Однако, Верховный Суд РФ отметил решения предыдущих инстанций, указав, что несмотря на правовую природу стимулирующих субсидий как финансовой поддержки, предоставляемой в силу усмотрения публичной власти, а не ее обязанностей, заключение публично-правовым образованием соглашения с хозяйствующим субъектом, содержащего обязанность по предоставлении субсидии и принятие уполномоченным органом ненормативного правового акта о предоставлении субсидии в конкретном размере этому лицу порождает у хозяйствующего субъекта право на получение денежных средств, подлежащего судебной защите, за исключением случаев фактического отсутствия в бюджете денежных средств, либо при исчерпании выделенного бюджета. При этом дополнительных критериев отсутствия в бюджете денежных средств Верховный Суд РФ не указал, что порождает определенные опасения в дальнейшем толковании принятого решения.

Как разграничить публично-частное партнерство и отношения между публично-правовыми и частноправовыми субъектами в рамках контрактной системы?

Значительная часть отношений по поводу создания новых инфраструктурных объектов подпадает под регулирования смежного законодательством о публично-частном партнерстве законодательства о государственных и муниципальных закупках, в связи с чем различными федеральными органами исполнительной власти (прежде всего, ФАС России) не первый год поднимается вопрос о критериях их разграничения. Достаточно вспомнить известное «Башкирское дело» или относительно новое «Тувинское дело» (2020 год), по результатам рассмотрения которого заключение ряда концессионных соглашений было признано обходом законодательства о закупках.

31 января 2017 г. ФАС России были вынесены предписание и решение № Т-7/17 об отмене результатов конкурса на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации автомобильной дороги общего пользования регионального значения Республики Башкортостан «Стерлитамак — Кага — Магнитогорск» в связи с тем, что строительство финансировалось полностью за счет бюджетных средств. ФАС России посчитала незаконной установленную в конкурсной документации систему финансирования, которая позволяла обеспечить концессионеру возврат вложенных инвестиций за счет бюджетных средств, поскольку, согласно позиции ФАС России, если все расходы возмещаются за счет средств бюджета, необходимо заключать не концессионное соглашение, а государственный контракт. Подмена государственного контракта концессионным соглашением, по мнению ФАС России, могла повлечь бесконтрольное и необоснованное расходование бюджетных средств: процедура заключения концессионного соглашения не обеспечивает такого уровня контроля за обоснованностью расходов из бюджета, как при заключении государственного контракта.

Следует отметить, что данный спор имел особое значение для рынка концессий, поскольку в нем впервые рассматривались претензии ФАС России к модели финансирования объекта концессии полностью за счет бюджетных средств, а именно такая модель финансирования используется для повышения инвестиционной привлекательности не-

прибыльных, но важных проектов и непосредственно по этой модели были проведены самые крупные концессионные проекты в России (система взимания платы «Платон», трасса Москва — Санкт-Петербург, III и IV участки ЦКАД). Изменение ФАС России такой модели финансирования объекта концессии отразилось бы на всем рынке концессий и могло повлечь отток частного капитала от инвестирования в социально значимые проекты.

Республика Башкортостан и ООО «Башкирдорстрой» обратились в Арбитражный суд г. Москвы с иском о признании недействительным предписания ФАС от 31.01.2017 № Т-7/17, а решения ФАС от 31.01.2017 № № Т-7/17 — незаконным.

Арбитражный суд г. Москвы от 08.06.2017 в своем решении по делу № А40-23141/17-149-224 указал, что Закон о концессионных соглашениях не допускает финансирование создания имущества, являющегося объектом концессионного соглашения, полностью за счет бюджета. С учетом этого Закон о концессиях не содержит требований о необходимости обоснования начальной стоимости работ, которые необходимо выполнить в рамках реализации концессионного соглашения, позволяя определять победителя конкурса в большей части по неценовым критериям, которые также строго не регламентированы. Такая диспозитивность и свобода в выборе победителя конкурса предоставлена Законом о концессиях организатору конкурса ввиду заложенной Законом о концессиях концепцией обязательного принятия на себя концессионером расходов на создание объекта концессионного соглашения или, как минимум, его части.

Если все расходы на создание (реконструкцию) и эксплуатацию объекта концессионного соглашения будет нести бюджет субъекта Российской Федерации, это, по мнению суда, прямо противоречит ч. 13 ст. 3 Закона о концессиях. При таком варианте финансирования строительства объекта концессионного соглашения фактически стирается грань между концессионным соглашением и государственным контрактом, вместе с тем выбор концессионера происходит без соблюдения обязательных для госзакупки требований.

Принятие всех расходов на создание (реконструкцию) на себя публичной стороной концессионного соглашения приводит к тому, что по факту осуществляется государственная закупка, которая должна проводиться в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ, а не Закона о концессионных соглашениях. Следовательно, в случа-

ях заключения концессионных соглашений, при которых концедент в полном объеме оплачивает затраты на строительство и (или) реконструкцию, эксплуатацию объекта концессионного соглашения, должна осуществляться закупка в соответствии с законодательством о контрактной системе.

Девятый арбитражный апелляционный суд, отменяя резонансное решение и оспариваемое предписание ФАС, указал, что Закон о концессиях не запрещает концеденту производить в пользу концессионера выплаты в размере, равном расходам на создания объекта концессионного соглашения.

Законом о концессиях предусмотрено два вида денежных выплат концедента в пользу концессионера, направленных на финансирование создания объекта концессионного соглашения:

- финансирование части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения (капитальный грант);
- плата концедента.

Данные виды выплат имеют разную природу и существенно различаются между собой. Вывод о наличии существенной разницы между данными видами выплат подтверждается тем, что Закон о концессиях придает каждому из данных видов выплат самостоятельное значение и при совместном упоминании использует соединительный союз «или». В соответствии с ч. 13 ст. 3 Закона о концессиях запрещено полностью покрывать расходы концессионера на создание объекта концессионного соглашения исключительно за счет капитального гранта, тогда как возмещать оставшуюся часть расходов за счет платы концедента данная норма не запрещает. Таким образом, Закон о концессиях не предусматривает никаких ограничений по размеру платы концедента (Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.09.2017 № 09АП-33753/2017, 09АП-34801/2017 по делу № А40-23141/17).

Значение данного вывода сложно переоценить, поскольку он фактически подтверждает возможность финансирования всех капитальных, инвестиционных и эксплуатационных затрат частного партнера за счет бюджета публично-правового образования в тех случаях, когда выручка от эксплуатации объекта соглашения не способна покрыть все расходы, либо если концедент по тем или иным соображениям не готов закрепить в концессионном соглашении прямой сбор платы с потребителей в пользу концессионера.

Не менее важный для развития рынка публично-частного партнерства тезис апелляционной инстанции состоит в указании на социальную значимость партнерских проектов и нарушение публичных интересов в случае утраты возможности реализации таких проектов. «...в связи с тем, что проект по созданию Автомобильной дороги является социально-значимым для Республики Башкортостан и включен в государственную программу развития автомобильных дорог в регионе, оспариваемое Решение ФАС нарушает права и законные интересы Республики Башкортостан (от имени и в интересах которой действует Комитет). В связи с принятием оспариваемых актов Республика Башкортостан утратила возможность реализовать указанный проект. Кроме того, аннулирование Конкурса нанесло существенный материальный ущерб региону в целом, поскольку на подготовку, организацию и проведение Конкурса Правительством Республики Башкортостан были предоставлены значительные бюджетные ассигнования из Инвестиционного фонда Республики», — указывается в Постановлении.

Однако главный вопрос «башкирского дела» заключался не в том, какие механизмы финансирования со стороны бюджета применимы в рамках концессии, а в критериях выбора допустимой правовой формы реализации проектов в зависимости платежного механизма. Суд не дал ответа на этот вопрос, разрешив только второстепенную дискуссию о соотношении платы концедента и принятия концедентом на себя части расходов, фактически оставив ключевой вопрос всего спора о разграничении концессий и закупок без ответа. Таким образом, в рамках данного дела был устранен «симптом», но не причины рисков концессий с «бюджетным» платежным механизмом.

Новым витком развития судебной практики по вопросу разграничения концессий и закупок стало «тувинское дело».

Правительство Республики Тыва заключило восемь однотипных концессионных соглашений в отношении объектов образования (школы, детские сады, дворцы молодежи), в соответствии с которыми концессионеры обязались создать/реконструировать соответствующие объекты, а также эксплуатировать их.

26 июля 2019 г. Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Тыва выдало предупреждение № 5-3385 о прекращении нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В соответствии с Предупрежде-

нием Правительству и Министерству образования и науки Республики Тыва надлежало в течение 30 дней совершить исчерпывающие действия по расторжению восьми концессионных соглашений.

Решением Арбитражного суда Республики Тыва от 07.10.2019 по делу № А69-2242/2019 было отказано в удовлетворении требования о признании незаконным Предупреждения Тувинского УФАС. Постановлением Третьего арбитражного апелляционного суда от 06.12.2019 по делу № А69-2242/2019 апелляционная жалоба Министерства образования и науки Республики Тыва была оставлена без удовлетворения. В Постановлении Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 14.02.2020 № Ф02-162/2020 по делу № А69-2242/2019 были подержаны выводы апелляционной инстанции.

Основные тезисы судебных актов таковы. Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок регулирует Закон о контрактной системе. Финансирование строительства объекта за счет средств государственной программы является признаком удовлетворения государственных нужд. Как установили суды, источником финансирования строительства объектов являются субсидии и субвенции из федерального бюджета в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2018-2025 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1642.

В соответствии с позицией судов при финансировании строительства за счет госпрограммы органы государственной власти обязаны применять Закон о контрактной системе. В спорных соглашениях действительно применялась модель возмещения затрат на строительство за счет средств бюджета (большая часть расходов подлежала возмещению в течение 15 рабочих дней после приемки работ против подписанных форм КС-2 и КС-3, остальная относительно небольшая часть за счет платы концедента в течение срока действия концессионного соглашения).

Не согласившись с решением суда первой инстанции, Министерство образования и науки Республики Тыва обратилось в Третий арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просило решение суда первой инстанции отменить, принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований,

в обоснование доводов апелляционной жалобы указало следующее: в предупреждении не указана конкретная норма антимонопольного законодательства; предупреждение обязывает расторгнуть концессионные соглашения способом, не предусмотренным законодательством; проведение закупки на полную сметную стоимость не представляется возможным, так как объем финансового обеспечения недостаточен и цена не привлекательна для участников закупки; информация о заключении концессионного соглашения была размещена на официальном сайте www.torgi.gov.ru на 45 (сорок пять) дней и процедура его заключения основана на принципах конкуренции.

Главным образом, заявитель пытался оспорить вывод суда первой инстанции о полном финансировании расходов за счет бюджета, так как часть затрат на строительство концессионер финансировал за счет собственных средств, а Закон о контрактной системе, исходя из представленных аргументов, подлежит применению только в случае финансирования госпрограммы за счет бюджета. В ответ суд указал, что, поскольку источником финансирования строительства объектов соглашений являются субсидии и субвенции из федерального бюджета в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2018–2025 годы», органы государственной власти Республики Тыва при определении подрядчика для строительства указанных выше объектов обязаны были применять положения Закона о контрактной системе, а не Закона о концессионных соглашениях, поскольку указанные мероприятия (строительство общеобразовательной школы и ясельного корпуса) являются государственной нуждой Республики Тыва.

В отличие от ранее действовавшего Закона о государственных закупках, Закон о контрактной системе не содержит определения государственных и муниципальных нужд. Для их выявления следует учитывать, что основной задачей законодательства о контрактной системе является в том числе выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать нуждам государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий публичных заказчиков, а целью заключения государственного (муниципального) контракта является необходимость обеспечения государственных нужд. Таким образом, заключению государственного контракта предшествует возникновение государственной (муниципальной) нужды (см., на-

пример, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 26.11.2015 № 02АП-9198/2015 по делу №А28-8332/2015; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.12.2020 № Ф07-12646/2020 по делу № А13-5205/2019; постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.12.2020 по делу № А12-9113/2020).

Если условия соглашения не удовлетворяют целям Закона о концессиях, а именно: привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации; обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионного соглашения; повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям, — то соглашение не может быть заключено в рамках Закона о концессиях.

Суд апелляционной инстанции поддержал вывод суда первой инстанции и указал, что в рассматриваемом случае заключение концессионных соглашений на создание объектов образования преследовало цель обойти необходимость проведения конкурентных процедур в соответствии с положениями Закона о контрактной системе, которое в свою очередь, предусматривает заключение государственных контрактов на строительство путем проведения конкурентных процедур в соответствии с Законом о контрактной системе. Искусственное (в обход закона) отступление от необходимости осуществления публичных процедур в соответствии с положениями законодательства о контрактной системе при возведении (строительстве) объекта не соответствует целям введения такой возможности заключения соглашения без проведения конкурентного отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Иной правовой подход дезавуирует применение положений законодательства о контрактной системе при реализации и обеспечении государственной нужды.

В рамках «тувинского дела» в трех инстанциях судами подтвержден тот же аргумент ФАС, что был и в «башкирском деле»: расходы на создание объекта инфраструктуры частным партнером не должны возмещаться в полном объеме за счет бюджетных средств. Проекты с таким платежным механизмом должны реализовываться в соответствии с законодательством о контрактной системе. В итоге вновь, как и в 2017 году, под риск переквалификации в контракт для публичных нужд попадают соглашения о публично-частном партнерстве, платежный механизм которых основан на возмещении капитальных затрат

на создание объекта соглашения за счет бюджета⁵⁴. К таким проектам относятся, в частности, концессии на создание и эксплуатацию бесплатных автомобильных дорог и социальные проекты, не предполагающие коммерческого использования имущества, включенного в периметр проекта. В эту же группу проектов попадают и концессии, совмещающие платные участки автодорог, доход от эксплуатации которых поступает в собственность концедента.

Новейшее дело, которое связано с разграничением концессий и госконтрактов — «дело ХМАО». 3 мая 2019 года был объявлен конкурс на право заключения концессионное соглашение о создании и эксплуатации объекта образования «Средняя общеобразовательная школа в 17 микрорайоне г. Нефтеюганска в муниципальном образовании город Нефтеюганск Ханты-Мансийского автономного округа — Югры». 31 декабря 2019 года с единственным участником было заключено концессионное соглашение. На основании заявления Нефтеюганской межрайонной прокуратуры Ханты-Мансийское УФАС России (далее — УФАС) возбудило дело и признало в действиях администрации г. Нефтеюганска наличие нарушений антимонопольного законодательства (решение УФАС по делу № А75-086/01/17- 790/2020).

Исследуя материалы дела УФАС установило, что концессионеру будут возмещены все понесенные затраты, связанные со строительством объекта концессионного соглашения за счет средств бюджета ХМАО и муниципального бюджета. При таких обстоятельствах, по мнению УФАС, администрация должна была применять Закон о контрактной системе, а не Закон о концессиях, поскольку мероприятия по строительству общеобразовательных организаций являются муниципальной нуждой.

Не согласившись с принятым решением, администрация г. Нефтеюганска в конце января 2021 года обратилась в арбитражный суд. Решением от 02.07.2021 по делу № А75-984/2021 Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа — Югры отказал администрации г. Нефтеюганска в признании решения УФАС недействительным.

Суд также отметил, что так как объектом концессионного соглашения является объект образования, здание школы может использоваться исключительно в целях осуществления образовательной деятельности.

⁵⁴ См. подробнее о влиянии «Тувинского дела» на рынок публично-частного партнерства: Новиковский А., Корнев М. Анализ Тувинского дела // https://lp.ru/LP_news_270320

Вместе с тем ООО «Образовательная инфраструктура» (концессионер) не является образовательной организацией и согласно сведениям из ЕГРЮЛ такую деятельность не осуществляет. Суд пришел к выводу, что определение предмета соглашения не соответствует Закону о концессиях, так как концессионер не сможет осуществлять деятельность, связанную с использованием (эксплуатацией) объекта образования.

Вместе с тем, законодательство не запрещает осуществлять образовательную деятельность по дополнительным программам коммерческим организациям, т.е. обязательства по осуществлению эксплуатации объекта соглашения могли быть выполнены концессионером. Отсутствие в ЕГРЮЛ соответствующего вида деятельности никак не ограничивает концессионера в осуществлении деятельности, не предусмотренной реестром, и не препятствует осуществлению образовательной деятельности по дополнительным программам.

Для осуществления деятельности по общеобразовательным программам предполагалось привлечение муниципального образовательного учреждения, которое в силу своего правового статуса и могло осуществлять эту деятельность.

Закон о концессиях не содержит запрета на осуществление эксплуатации объекта соглашения третьим лицом, а за действия привлеченных лиц концессионер несет ответственность как за свои собственные.

Суд отклонил довод администрации города о заключении концессионного соглашения во исполнение постановления Правительства ХМАО — Югры от 05.10.2018 № 338-п, которым предусмотрено строительство в Нефтеюганске указанного объекта за счет внебюджетных источников (концессионные соглашения), так как ни указанным постановлением, ни Законом о концессионных соглашениях не предусмотрено возмещение концессионеру всех понесенных затрат.

В результате суд пришел к выводу, что фактически концессионным соглашением прикрыта иная сделка — договор строительного подряда. В рассматриваемом случае определение подрядной организации должно было осуществляться путем проведения конкурентной процедуры в соответствии с 44-ФЗ. Решением Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 02.07.2021 по делу № А75-984/2021 в удовлетворении заявления администрации отказано в полном объеме.

Сохранив риск перекалфикации концессии в контракт, начало чему положило «башкирское дело», «дело ХМАО» дополнитель-

но поставило под удар модель концессии, при которой концессионер привлекает для осуществления деятельности профильного оператора (т.н. «операторская концессия»). Как инвестор, концессионер может не иметь соответствующего опыта эксплуатации объекта или не обладать соответствующим правовым статусом, например, не иметь соответствующей квалификации в сфере здравоохранения: с целью повышения качества услуг привлекается медицинский оператор. Операторские концессии являются удобным механизмом для создания или реконструкции необходимой инфраструктуры для государственных или муниципальных учреждений, и если будут концессионные соглашения с концессионерами, которые самостоятельно не могут эксплуатировать объекты соглашений, это кардинальным образом усложнит задачу исполнения таких значимых национальных проектов как «Образование» и «Здравоохранение».

Ни антимонопольным органом, ни судами на сегодняшний день не представлено четкого алгоритма для разграничения закупок и соглашений о партнерстве, при том, что, основываясь на судебных актах по трем резонансным делам в сфере публично-частного партнерства («башкирское дело», «тувинское дело», «дело ХМАО»), как закупку можно квалифицировать фактически любое соглашение о публично-частном партнерстве, содержащее условие о возмещении концессионеру капитальных затрат.

Для снижения указанного риска Минэкономразвития России подготовило законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства», который должен внести ясность в разграничение закупок и партнерства. Для этого Минэкономразвития России предлагает закрепить понятия капитального гранта (платежи публичного партнера инвестору на этапе строительства) и плату концедента (возмещение затрат из бюджета уже на этапе эксплуатации). Закреплено в законе может быть и понятие минимальной гарантированной доходности инвестора — деньги, которые он получит, если доходы от эксплуатации построенного объекта окажутся ниже запланированных минимальных доходов, о которых инвестор договорился с государством.

***Допустимо ли осуществлять выбор частного партнера
исключительно на основании субъективного мнения
членов конкурсной комиссии?***

Данный вопрос встал перед судами в результате реализации сторонами положения ч. 2.2. ст. 24 Закона о концессиях: «В случае, если условием концессионного соглашения является обязательство концессионера по подготовке проектной документации объекта концессионного соглашения, в качестве критерия конкурса может устанавливаться качественная характеристика архитектурного, функционально-технологического, конструктивного или инженерно-технического решения для обеспечения создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения». Этот критерий был установлен, в частности, в проекте по созданию и эксплуатации объекта по обращению с ТКО для муниципального образования «город Екатеринбург» и Екатеринбургской агломерации. В решениях по подобным спорам было отмечено, что оценка по упомянутому критерию не может основываться исключительно на субъективном мнении членов конкурсной комиссии, поскольку это создает условия для необоснованного отклонения заявок участников. Критерии оценки конкурсных предложений должны быть однозначными, администрируемыми и (или) количественно измеряемыми, поскольку их наличие не только соответствует принципам открытости и прозрачности конкурсного отбора, но и направлено на поддержание конкуренции, нивелирование споров и разногласий участников и организатора конкурса при его проведении. В случае установления качественной характеристики как критерия конкурса, рекомендуется устанавливать в конкурсной документации порядок присвоения баллов по каждому из параметров данного критерия. При этом параметры оценки конкурсных предложений не должны основываться на субъективном мнении членов конкурсной комиссии⁵⁵.

⁵⁵ См.: Обзор ключевой судебной и антимонопольной практики по концессионным соглашениям за 2020 год. Адвокатское бюро «Качкин и Партнеры» // <https://rosinfra.ru/digest/documents/one/obzor-klucevoj-sudebnoj-i-antimonopolnoj-praktiki-po-koncessionnym-soglaseniam-za-2020-god>

Может ли механизм муниципально-частного партнерства использоваться для решения задач, прямо не закрепленных за местным уровнем власти?

Муниципально-частное партнерство — это не любое взаимодействие местной власти и бизнеса, а взаимодействие в целях исполнения полномочий, закрепленных за органами публичной власти, т.е. наличие полномочий — это ключевой фактор развития муниципально-частного партнерства. Муниципально-частное партнерство возможно только в тех случаях, когда органы местного самоуправления отвечают за конечный результат, а не просто «содействуют», «участвуют», «создают условия». С уменьшением количества полномочий органов местного самоуправления и их передачей на государственный уровень сокращаются и возможности для развития муниципально-частного партнерства.

Для соотнесения направлений развития муниципально-частного партнерства со стратегическими документами как муниципально, так и регионального и межрегионального уровня, муниципальные правовые акты о муниципально-частном партнерстве следует связывать с региональными и федеральными программами социально-экономического развития, целевыми муниципальными программами и т.п. Собственно программы представляют собой долгосрочные планы муниципальных образований, не содержащие императивных норм, поэтому наличие в них плановых показателей развития муниципально-частного партнерства не налагает на потенциальных частных партнеров никаких обязательств и, тем более, не связывает обязательствами по выполнению работ, предусмотренных муниципальной программой, лиц, уже состоящих с муниципальным образованием в договорных правоотношениях и обладающих правом пользования земельным участком, на котором в соответствии с муниципальной программой запланировано строительство или реконструкция объекта в рамках муниципально-частного партнерства. Судебной практике известны примеры оспаривания арендаторами земельных участков положений муниципальных программ, в частности, норм о расширении сети дошкольных учреждений с применением механизма муниципально — частного партнерства. В конкретном деле соответствующим приложением к муниципальной программе «Развитие образования» было предусмотрено строительство детского сада на 160 мест за счет

строительных организаций с последующим приобретением в муниципальную собственность, что выражает лишь потребность городского округа в наличии на данной территории детского сада именно такой мощности. Исковые требования арендатора о признании этих положений противоречащими Конституции РФ, а также ГК РФ, основаны на ошибочном предположении о том, что указанное положение муниципальной программы возлагает на арендатора земельного участка обязанность выстроить в двухлетний срок детский сад на 160 мест, а также в последующем заключить муниципальный контракт, в то время, как в действительности данный пункт муниципальной программы выражает лишь потребность муниципального образования в наличии на данной территории детского сада (Решение Центрального районного суда г. Воронежа № 2-7433/2014 2-883/2015 2-883/2015(2-7433/2014);~М-6641/2014 М-6641/2014 от 13.01.2015 г. по делу № 2-7433/2014).

Проект муниципально-частного партнерства должен предусматривать реализацию исключительно в рамках закрепленных за соответствующим уровнем муниципального образования вопросов местного значения либо переданных в установленном порядке государственных полномочий. Поэтому механизм муниципально-частного партнерства не может использоваться для разрешения таких вопросов, как, например, социальная поддержка детей-сирот, безнадзорных детей и детей, оставшихся без попечения родителей, которые в соответствии с пп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵⁶, поскольку данные вопросы отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). В случае предоставления указанным категориям нуждающихся лиц жилых помещений, созданных в рамках муниципально-частного партнерства, такие жилые помещения будут переданы во исполнение не возложенных на муниципальное образование обязательств, следовательно, использование механизма МЧП в данной ситуации противоречит действующему законодательству.

⁵⁶ Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

Пример:

Дело из практики Петрозаводского городского суда (№ 2А-1478/2016 2А-1478/2016~М-117/2016 М-117/2016 от 21.01. 2016 по делу № 2А-1478/2016).

Истец (глава городского округа) обратилась в суд с административным иском к Петрозаводскому городскому Совету о признании незаконным решения об удалении в отставку, которым она, будучи высшим выборным должностным лицом, была удалена в отставку вследствие неисполнения главой муниципального образования своих обязанностей. Незаконность и необоснованность оспариваемого решения обосновывалась как процедурными нарушениями, допущенными при принятии оспариваемого решения, так и на отсутствие фактических оснований для его принятия.

Суд пришел к выводу, что под неисполнением главой муниципального образования в течение более чем трех месяцев своих обязанностей понимается не только полное его самоустранение от их исполнения, но и такое неисполнение отдельных обязанностей, которое существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления, т.е. нарушает нормативно установленный порядок осуществления функций местного самоуправления. При решении вопроса об отставке должен учитываться характер вопросов, от решения которых самоустранился глава местного самоуправления, их значимость и актуальность для проживающих на территории муниципального образования граждан, то, насколько уклонение от их решения нарушает нормативно установленный порядок осуществления функций местного самоуправления.

Оценивая содержание выдвинутых в качестве основания для удаления заявителя в отставку обстоятельств с точки зрения доказанности фактов изложенных в нем нарушений, наличия вины во вменявшемся ей неисполнении в течение более чем трех месяцев своих обязанностей, их характера и, как следствие, соразмерности примененной к ней меры ответственности в виде удаления в отставку, суд, имея ввиду правовую позицию, сформулированную в ряде решений Конституционного Суда РФ (Постановления № 4-П от 12.03.2001, № 7-П от 02.04.2002, Определение № 1264-О-О от 04.10.2011), отметил следующие обстоятельства.

Органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Соответственно, увеличение числа судебных решений, а также неисполненных исполнительных производств, обязывающих администрацию предоставить для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилые помещения, не зависело ни от действий (бездействия) самого заявителя, ни от действий (бездействия) лиц, находившихся в его подчинении, имея ввиду и то обстоятельство, что любое расходование средств бюджета Петрозаводского городского округа в нарушение требований п. 5 ст. 86 БК РФ могло быть признано нецелевым, что могло повлечь для административного истца соответствующие правовые последствия.

По тем же основаниям не могут быть признаны заслуживающими внимание доводы административного ответчика о возможности использования механизмов муниципально-частного партнерства для решения данного вопроса, имея ввиду то обстоятельство, что предоставление полученных в собственность Петрозаводского городского округа в рамках данного механизма жилые помещения, будут переданы во исполнение не возложенных на муниципальное образование обязательств.

Какие наиболее распространенные нарушения соглашений касаются условия об объекте?⁵⁷

При заключении, например, концессионного соглашения концессионеру следует иметь в виду, что он отвечает за состояние переданного ему объекта концессионного соглашения и по общему правилу несет риск отсутствия информации о состоянии объекта инфраструктуры в момент заключения концессионного соглашения. Как подчер-

⁵⁷ Часть судебных решений в данной работе взята из: *Килинкар В.В., Килинкар Е.В.* Актуальные проблемы и тенденции в практике разрешения споров в сфере публично-частного партнерства в России // https://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/administrativnoe-regulirovanie/item/418-aktualnye-problemy-i-tendentsii-v-praktike-razresheniya-sporov-v-sfere-publichno-chastnogo-partnerstva-v-rossii.html#_ftnref26

кнул в одном из дел Арбитражный суд Уральского округа, отказывая концессионеру в возмещении убытков, связанных с оплатой сверхнормативных потерь при передаче тепловой энергии и теплоносителя, устранением повреждений объектов теплоснабжения, заключая концессионное соглашение, концессионер действует добровольно как равноправный субъект гражданских правоотношений, принимающий на себя определенные данным концессионным соглашением риски, права и обязанности, в том числе по реконструкции и (или) модернизации, поддержании объекта соглашения в исправном состоянии, осуществлению за свой счет текущего и капитального ремонта, несению расходов на содержание этого объекта, в том числе на проведение мероприятий, связанных с предупреждением возникновения аварийных ситуаций, локализацию (устранение) аварийных ситуаций, мероприятий по подготовке к отопительному сезону (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 09.08.2016 по делу № А60-44847/2015). В подобных случаях инвестору следует настаивать на предоставлении со стороны публично-правового образования максимальной информации о состоянии передаваемого по концессионному соглашению объекта инфраструктуры, данных о технико-экономических показателях его работы, а также заверений о полноте и соответствии данной информации действительности. В противном случае, вышеупомянутые риски остаются на концессионере.

Кроме того, концессионеру следует помнить, что он несет ответственность за передачу объекта концессионного соглашения третьим лицам и обязан получать согласие концедента на такую передачу, независимо от того, передается ли третьему лицу весь объект целиком или его часть. Как обоснованно заключил Арбитражный суд Московского округа, рассмотрев дело о передаче концессионером без согласия концедента в пользование федеральному государственному образовательному учреждению части нежилых помещений здания дворца культуры, являющегося объектом концессионного соглашения, в соответствии с пп. 1 ч. 1 ст. 8 Закона о концессионных соглашениях концессионеру предоставлено право передавать объект соглашения в пользование третьим лицам только с согласия концедента, при этом не имеют правового значения доводы заявителя о том, что в аренду было передано не все здание, а лишь его часть (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.05.2015 по делу № А41-52168/14).

Что касается возможности передачи частному партнеру нескольких объектов инфраструктуры, то следует учитывать как общее правило, установленное ч. 5 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях и допускающее заключение концессионного соглашения в отношении нескольких объектов из перечня, приведенного в ч. 1 ст. 4, если указанные действия (бездействие) не приведут к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, так и специальную норму в отношении ряда объектов жилищно-коммунального хозяйства, предусмотренную ч. 21 ст. 39 Закона о концессионных соглашениях (введена Федеральным законом от 03.07.2016 № 275-ФЗ). В соответствии с данной нормой по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, и в случае, если при осуществлении концессионером деятельности, предусмотренной таким концессионным соглашением, реализация концессионером производимых товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам), заключение концессионного соглашения одновременно в отношении нескольких видов объектов коммунальной инфраструктуры, а также заключение концессионных соглашений в отношении такого имущества и других объектов концессионного соглашения, предусмотренных статьей 4 данного федерального закона, не допускается.

В соответствии с разъяснением ФАС России, изложенным в письме от 22 ноября 2017 г. № ВК/81314/17 (п. 1), а также рекомендациями Минэкономразвития, приведенным в пункте 27.4 «Рекомендаций по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики», объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, предусмотренные одним пунктом (п. 11) ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, не рассматриваются в качестве различных видов объектов концессионных соглашений и могут быть переданы по одному концессионному соглашению (в отличие от других видов объектов ЖКХ и иной инфраструктуры), что является весьма спорной позицией, учитывая буквальное толкование вышеуказанной нормы ч. 1 ст. 4. С одной стороны Федеральная антимонопольная служба подчеркивает, что в Законе о кон-

цессионных соглашениях не установлен прямой запрет на передачу в рамках одного концессионного соглашения объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, а также обязательное требование о наличии технологической связи между такими объектами, а с другой стороны приводит статью 17 Закона о защите конкуренции, согласно которой запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов. Таким образом, если развивать мысль ФАС России, объекты теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения могут быть переданы в рамках одного концессионного соглашения, если они технологически и функционально связаны между собой.

Подобная трактовка законодательства, с одной стороны, как уже сказано выше, противоречит буквальному толкованию ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, а с другой стороны, применение ст. 17 Закона о защите конкуренции в качестве специальной нормы по отношению к концессии полностью нивелирует смысл ч. 5 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях, допускающей заключение концессионного соглашения в отношении нескольких объектов разного вида из перечня, приведенного в ч. 1 ст. 4. При этом ФАС не разъяснил, в каких случаях такое сочетание нескольких объектов концессии в одном соглашении приведет или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В данный момент правоприменительная практика по представленной проблеме складывается неоднозначно. С одной стороны, имеют место явные нарушения концессионного законодательства, не привлекающие внимание Федеральной антимонопольной службы, когда заключается одно концессионное соглашение в отношении различной коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства одного муниципального образования, в том числе объектов водо- и теплоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, объектов, предназначенных для освещения территории, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально бытового назначения (Постановление Ар-

битражного суда Западно-Сибирского округа от 22.06.2017 по делу № А27-13633/2016). В других случаях Федеральная антимонопольная служба оспаривает возможность включения в один лот нескольких объектов системы коммунальной инфраструктуры теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, расположенных на территории различных муниципальных образований, но суд защищает концессионное соглашение, не оценивая при этом наличие между объектами функциональной или технологической связи, как и наличие иных признаков ограничения конкуренции (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.08.2015 по делу № А19-13258/2014).

В «деле ХМАО» предмет соглашения был признан не соответствующим Закону о концессиях из-за того, что концессионер не может осуществлять деятельность с использованием объекта концессионного соглашения. Вследствие этого решения фактически прекращается операторская концессия — модель, которая предусматривает привлечение оператора для осуществления деятельности с использованием объекта концессионного соглашения.

В решении суда по данному делу указано следующее:

— объект концессионного соглашения (здание школы) может использоваться исключительно в целях осуществления образовательной деятельности;

— концессионер не является образовательной организацией, этот вид деятельности не поименован в ЕГРЮЛ в сведениях о концессионере;

— предмет концессионного соглашения не соответствует Закону о концессиях, так как концессионер не сможет осуществлять никакую деятельность, связанную с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения.

Вместе с тем, в рассматриваемом случае концессионер был обязан осуществлять образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам. Законодательство не запрещает осуществлять образовательную деятельность по дополнительным программам коммерческим организациям. Следовательно, обязательства по осуществлению эксплуатации объекта концессионного соглашения могли быть выполнены концессионером. Отсутствие в ЕГРЮЛ соответствующего вида деятельности никак не ограничивает концессионера в осуществлении деятельности, не предусмотренной реестром,

и не препятствует осуществлению образовательной деятельности по дополнительным программам.

Для осуществления деятельности по общеобразовательным программам предполагалось привлечение муниципального образовательного учреждения, которое в силу своего правового статуса и могло осуществлять эту деятельность.

С одной стороны, в соответствии с Законом о концессиях концессионер обязан осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения. С другой стороны, в силу прямого указания закона концессионер вправе передавать с согласия концедента объект концессионного соглашения в пользование третьим лицам. Закон о концессиях не содержит запрета на осуществление эксплуатации объекта концессионного соглашения третьим лицом, а за действия привлеченных лиц концессионер несет ответственность как за свои собственные.

Из совокупности указанных положений следует, что операторская модель допускается российским законодательством. К слову, в автомобильной сфере операторы зачастую тесно связаны или даже создаются самими инвесторами (частными или публичными), по договору с которыми операторы получают фиксированную плату за создание необходимых элементов автодороги, ее обслуживание и поддержание в надлежащем состоянии, оборудование автодороги системой автоматизированного контроля движения, системой сбора платы, а также за сбор платы с пользователей по тарифам, утвержденным государственной компанией «Автодор».

В сфере коммунального хозяйства на частных операторов изначально делалась ставка как на ресурс обновления отрасли, поскольку подразумевалось, что они обеспечат профессиональное управление объектами ЖКХ, их техническое переоснащение и внедрение эффективных управленческих и технологических решений. Однако в коммунальной и социальной сферах, в отличие от автомобильной отрасли, отдельные операторы, чаще всего, отсутствуют — эксплуатацией объекта занимается частный партнер-инвестор. В современных российских условиях социальная сфера не представляется заманчивой для частных партнеров, но, как показывает зарубежный опыт, развитие муниципально-частного партнерства именно в этой сфере способно дать серьезный импульс созданию и развитию операторского бизнеса.

В свою очередь, эффективный операторский бизнес способен не только профессионально управлять инфраструктурными и социально-значимыми объектами, но и становиться инвестиционно привлекательным фактором: они начинают направляться не просто в объекты, но в объекты с компетентным и успешным оператором.

Так, к примеру, было в Великобритании, где в рамках соглашений о муниципально-частном партнерстве начиная с 2005 были сооружены оздоровительные и досуговые центры локального значения в нескольких небольших и средних по количеству жителей городах, которые, по оценкам представителей местных властей, создали дополнительную привлекательность этих территорий, а у людей появилось желание здесь жить и работать. Строительство спортивно-досуговых объектов, принадлежащих на праве собственности муниципалитетам, послужило толчком к развитию отрасли управления такими предприятиями и появлению нескольких конкурирующих операторских сетей⁵⁸.

Можно ли передавать по партнерским соглашениям имущество, прямо не поименованное в законодательстве о публично-частном партнерстве?

Между истцом (администрацией рабочего поселка (пгт.) Экимчан, и ответчиком (ООО «Комфорт») было заключено концессионное соглашение от 10.09.2015 в отношении объектов водоснабжения поселка Экимчан Селемджинского района Амурской области по которому ответчику передавались: водозаборная скважина, водозаборная башня и автомобиль ЗИЛ 131 (водовозка). В обоснование требований истец указал, что по условиям концессионного соглашения, ответчик за свой счет обязался модернизировать имущество и осуществлять услуги по водоснабжению потребителей поселка Экимчан Селемджинского района Амурской области с использованием объектов соглашения: водозаборной скважины, водозаборной башни и автомобиля ЗИЛ 131 (водовозка). В силу пункта 3.2 приложения №3 ООО «Комфорт» обязано осуществлять подвоз воды населению. Вместе с тем, с 18 сентября 2017 года по время подачи иска ответчик обязательства по подвозу воды населению не исполняет, автомобиль ЗИЛ 131 передал по акту

⁵⁸ См.: Бик С. Эффективный оператор в проекте ГЧП может стоить больше самого объекта // ГЧП журнал. № 14. 2017. С. 14–15.

истцу. Истец полагает, что в соответствии с условиями концессионного соглашения ООО «Комфорт» обязано осуществлять подвоз воды, необоснованно уклоняется от исполнения своих обязательств, в связи с чем, просит обязать ответчика исполнить обязательства, а также взыскать неустойку на основании ст. 308.3 ГК РФ. В судебном заседании представитель истца настаивал на удовлетворении требований, пояснив, что подвоз воды населению осуществляется силами органа местного самоуправления.

Ответчик возражал против удовлетворения иска, указывая, что на передаваемое по соглашению недвижимое имущество не был зарегистрирован переход права владения, документы, подтверждающие право собственности на объекты соглашения администрацией не представлены, в соглашении отсутствует ряд его существенных условий, а автомобиль, являющийся движимым имуществом, необоснованно включен в соглашение.

Однако суд счел, что ООО «Комфорт» приняло предложение на условиях конкурсной документации, в том числе относительно наименования и вида объектов соглашения (ЗИЛ 131 (водовозка)), обязательств по подвозу воды потребителям рабочего поселка (пгт) Экимчан, не вносило предложения об изменения условий, и концессионное соглашение заключено в редакции, предусмотренной конкурсной документацией. Доказательств того, что при проведении конкурса от ответчика поступали какие-либо предложения о внесении изменений в конкурсную документацию, материалы дела не содержат.

Таким образом, ответчик принял на себя обязательства, предусмотренные концессионным соглашением в части подвоза воды населению.

Доводы ООО «Комфорт» о том, что автомобиль ЗИЛ 131 не может быть объектом спорного соглашения, по мнению суда, противоречат нормам ст. 3 Закона о концессионных соглашениях, т.к. положения ст. 3, 4, 10 Закона о концессионных соглашениях определяют виды объектов концессионных соглашений и предусматривают возможность передачи не только объекта соглашения, являющегося недвижимым имуществом, но и другого имущества, предназначенного для использования по общему назначению, обеспечения единого технологического процесса и осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением. Указанный объект (водовозка) является движимым имуществом и предназначен для осуществления

деятельности, предусмотренной концессионным соглашением — услуги по водоснабжению населения.

Суд поддержал требования истца и обязал ответчика в срок не позднее 5 (пяти) рабочих дней с даты вступления решения суда в законную силу приступить к исполнению концессионного соглашения в части подвоза воды потребителям п.Экимчан Селемджинского района Амурской области, а также взыскал с ответчика в пользу администрации судебную неустойку в сумме 4000 рублей за каждый день неисполнения решения суда, начисляемые с момента истечения 5 (пяти) рабочих дней с даты вступления решения суда в законную силу и до момента его фактического исполнения (Решение Арбитражного суда Амурской области от 11.12.2017 по делу № А04-9249/2017).

Может ли быть расторгнуто соглашение о партнерстве на основании отсутствия у публичного партнера источников финансирования проекта?

В деле о создании, реконструкции и эксплуатации трех объектов водоснабжения, заявитель обратился в суд с жалобой на действия администраций г. Новошахтинска и Красносулинского городского поселения. Концеденты приняли на себя обязательство выплачивать плату концедента на основании концессионного соглашения, при этом финансирование проекта концедентами планировалось осуществлять за счет поступивших средств Фонда ЖКХ. Впоследствии предоставление Фондом ЖКХ финансовой поддержки на модернизацию Соколовского водохранилища и систем водоснабжения г. Новошахтинска было приостановлено.

При предъявлении встречного иска концеденты указали, что отсутствие у них источника финансирования является существенным изменением обстоятельств, из которых исходили стороны при заключении концессионного соглашения, на основании чего заявляли о расторжении соглашения.

Суд, удовлетворяя требования концедентов, сослался на добросовестность исполнения концедентами обязательств по концессионному соглашению, но финансирование со стороны концедентов стало невозможным, и согласился с тем, что прекращение финансирования со стороны Фонда ЖКХ является существенным изменением обстоятельств. Также судом было отмечено, что изменение обстоятельств

было вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота (постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25.06.2020 по делу № А53-6101/2018).

Какие документы, относящиеся к проекту соглашения, должны быть опубликованы публичным партнером — муниципальным образованием?

После принятия решения о заключении соглашения администрация муниципального образования должна разместить на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов в форме открытого конкурса проект концессионного соглашения и приложения к нему. Если проект соглашения размещен не в полном объеме либо без приложений к нему, в которых содержатся существенные условия соглашения, не указанные в проекте соглашения, это, по мнению судов, создает необоснованные преимущественные условия для инициатора проекта при заключении соглашения и ограничению конкуренции на право пользования муниципальным имуществом. Законодатель не разделяет условия проекта соглашения на обязательные и необязательные к опубликованию: публикации подлежит проект соглашения на предложенных инвестором условиях в полном объеме в целях предоставления иным хозяйствующим субъектам возможности оценить предложенные условия и принять обоснованное решение об участии в подаче заявок на заключение соглашения (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 07.12.2020 по делу № А33-34086/2019).

С учетом требований законодательства о публично-частном партнерстве и антимонопольного законодательства органам местного самоуправления рекомендуется публиковать проекты соглашений, инициированных инвесторами, в полном объеме со всеми приложениями.

Кроме того, сведения о концессионных соглашениях должны быть внесены в государственную автоматизированную информационную систему «Управление». Полный перечень этой информации содержится в Порядке мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений, утвержденном Постановлением Прави-

тельства РФ от 28.01.2021 № 74 «О совершенствовании порядка мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений и об обеспечении оценки условных и безусловных обязательств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, возникающих при реализации концессионных соглашений». Органы местного самоуправления, выступающие от имени муниципальных образований в качестве концедентов по действующим на 01.07.2022 концессионным соглашениям, должны обеспечить внесение до 31.12.2022 в государственную автоматизированную информационную систему «Управление» сведений о предусмотренных Правилами прогнозных и фактически исполненных условных и безусловных обязательствах, в т.ч. сведения об осуществляемых в соответствии с концессионным соглашением инвестициях и источниках их финансирования, операционных расходах и выручке концессионера от осуществления деятельности по концессионному соглашению, стоимости передаваемого концедентом концессионеру имущества на дату заключения концессионного соглашения.

Нужно ли издание муниципального правового акта, регламентирующего предоставление субсидий, если условия и сроки предоставления субсидий установлены в соглашении?

Согласно ч. 13 ст. 3 Закона о концессиях концедент вправе принимать на себя часть расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения, использование (эксплуатацию) объекта концессионного соглашения и предоставлять концессионеру государственные или муниципальные гарантии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Размер принимаемых концедентом на себя расходов, а также размер, порядок и условия предоставления концедентом концессионеру государственных или муниципальных гарантий должны быть указаны в решении о заключении концессионного соглашения, в конкурсной документации, в концессионном соглашении. Решение о выплате платы концедента по концессионному соглашению может быть принято в случае, если установление платы концедента по концессионному соглашению определено в качестве критериев конкурса. Плата концедента выплачивается в форме субсидий (п. 6 ст. 78 БК РФ) или бюджетных инвестиций (п. 5 ст. 79 БК РФ).

По общему правилу субсидии юридическим лицам предоставляются в случаях и в порядке, предусмотренных законом/решением о бюджете и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов государственной власти или органов местного самоуправления (п. 2 ст. 78 БК РФ). Однако данное правило не действует в отношении субсидий, предоставляемых в соответствии с условиями и сроками, предусмотренными концессионными соглашениями.

Применительно к последним в судебной практике был рассмотрен следующий спор. Между Мысковским городским округом в лице Комитета по управлению муниципальным имуществом Мысковского городского округа и обществом с ограниченной ответственностью «Водоресурс» в августе 2017 года было заключено концессионное соглашение в отношении объектов водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, находящихся в муниципальной собственности Мысковского городского округа.

Концессионер обязался за свой счет создать, реконструировать и модернизировать имущество, право собственности на которое принадлежит и (или) будет принадлежать концеденту, и осуществлять холодное водоснабжение, водоотведение, в том числе очистку сточных вод, обращение с осадком сточных вод, прием и транспортировку сточных вод, с использованием объектов соглашения, а концедент обязался предоставить концессионеру на срок, установленный соглашением, права владения и пользования объектом соглашения для осуществления указанной деятельности.

Одним из источников финансирования создания, реконструкции и модернизации объектов соглашения должны были стать средства концедента, объем (лимит) которых определяется в соответствии с инвестиционными программами с разбивкой по годам на весь период срока действия концессионного соглашения (2017-2021 годы). Инвестиционной программой, согласованной администрацией Мысковского городского округа, также определен перечень мероприятий, график реализации мероприятий и источники финансирования инвестиционной программы, которыми являются средства бюджета.

В связи с тем, что концессионное соглашение не предусматривало порядок предоставления субсидий и бюджетных инвестиций, порядок предоставления субсидий концессионерам в целях финансового обеспечения затрат на выполнение мероприятий, предусмотренных кон-

цессионным соглашением, был утвержден только в 2019 году постановлением администрации Мысковского городского округа №1271-нп 02.09.2019 года.

Истец, полагая, что ответчиком не было предоставлено финансирование в 2017 году по концессионному соглашению в сумме 13 584 300 руб., обратился к с иском о взыскании указанных денежных средств.

Арбитражный суд Кемеровской области в решении от 03.06.2020 по делу № А27-26932/2019 пришел к выводу о том, что из буквального толкования п. 3 ч. 2 ст. 78 БК РФ следует, что предоставление субсидий осуществляется по решению представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемым в соответствии с ним муниципальным правовым актом местной администрации. Соответственно, предоставление субсидии возможно только при наличии двух правовых актов (решения о бюджете и акта местной администрации, регламентирующего предоставление субсидий).

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 78 БК РФ (нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг, должны определять:

- 1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальных предпринимателей, физических лиц — производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;

- 2) цели, условия и порядок предоставления субсидий;

- 3) порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении;

- 4) порядок возврата в текущем финансовом году получателем субсидий остатков субсидий, не использованных в отчетном финансовом году, в случаях, предусмотренных соглашениями (договорами) о предоставлении субсидий;

- 5) положения об обязательной проверке главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств, предоставляющим субсидию, и органом государственного (муниципального) финансового контроля соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий их получателями.

Может ли третье лицо оспорить соглашение, заключенное муниципальным образованием с частным партнером?

В конце 2017 г. на торги в Ивановской области было выставлено право заключения концессионного соглашения в отношении гидротехнического сооружения: причальная набережная речного вокзала в г. Кинешма.

По результатам конкурса в феврале 2018 г. Постановлением администрации городского округа Кинешма было заключено концессионное соглашение с единственным заявителем, представившим конкурсное предложение — ООО «Вероника-Рива».

Лицо, чья заявка на участие в конкурсе была отклонена, ООО «Анхель» (далее — истец) обратилось в арбитражный суд с требованиями о признании недействительным постановления администрации городского округа Кинешма о проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения, о признании незаконными действий администрации по организации проведения открытого конкурса и об обязанности устранить допущенные нарушения прав и законных интересов, а также с заявлением о признании недействительным постановления о заключении концессионного соглашения, о признании недействительным (ничтожным) концессионного соглашения и применении последствия недействительности ничтожной сделки в виде изъятия причала из владения и пользования концессионера и возврата его администрации. Позднее два дела были объединены судом в одно производство.

По концессионному соглашению предусматривались следующие виды работ в отношении объекта соглашения (причала): навешивание недостающих швартовых устройств с восстановлением элементов крепления (металлических пластин); очистка территории причала от растительности и мусора, очистка фасадной надводной части шпунтовой стенки от растительности; восстановление ограждения объекта; восстановление антикоррозийного покрытия всех металлических конструкций причальной стенки; выполнение противопожарных мероприятий; очистка дна прилегающей акватории.

Истец утверждал, что указанные виды работ не являются реконструкцией, а подпадают под понятие текущего ремонта или эксплуатационного обслуживания причала, в связи с чем концессионное соглашение является притворной сделкой (ч. 2 ст. 170 ГК РФ), фактиче-

ски прикрывающей арендные отношения, возникающие с нарушением требований статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Суд пришел к выводу, что причал может быть объектом концессионного соглашения, так как согласно абз. 12 ст. 3 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ является гидротехническим сооружением. Поскольку в понятие реконструкции объекта концессионного соглашения входят мероприятия по его переустройству на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменению технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей, иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта концессионного соглашения (ч. 3 ст. 3 Закона о концессиях), суд пришел к выводу, что работы предусмотренные конкурсной документацией и концессионным соглашением не могут считаться реконструкцией (модернизацией) по смыслу Закона №115-ФЗ. В связи с тем, что обязательства по созданию (реконструкции) объекта являются существенным условием соглашения суд пришел к выводу о наличии оснований для признания оспариваемых постановлений администрации незаконными. Признавая сделку недействительной, суд сослался на п. 2 ст. 168 ГК РФ — ничтожность сделки нарушающей требования закона или иного правового акта и при этом посягающей на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц (если из закона не следует, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки).

Обосновывая этот вывод суд также сослался на п. 74 и 78 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Из разъяснений абзаца 2 пункта 74 следует, что договор, условия которого противоречат существу законодательного регулирования соответствующего вида обязательства, может быть квалифицирован как ничтожный полностью или в соответствующей части, даже если в законе не содержится прямого указания на его ничтожность. В п. 78 названного постановления Пленума разъяснено, что иск лица, не являющегося

стороной ничтожной сделки, о применении последствий ее недействительности может также быть удовлетворен, если гражданским законодательством не установлен иной способ защиты права этого лица и его защита возможна лишь путем применения последствий недействительности ничтожной сделки.

Применяя последствия недействительности ничтожной сделки в виде изъятия причала из владения и пользования ООО «Вероника-Рива» и возврата его администрации городского округа Кинешма, суд указал, что это позволит ООО «Анхель» принять участие в конкурсе в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 115-ФЗ либо с соблюдением порядка, предусмотренного статьей 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», с возможностью доступа любым заинтересованным третьим лицам для участия в торгах, с проведением предварительной независимой оценки рыночной стоимости права владения и пользования причалом (Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 16.11.2018 по делу № А17-1285/2018. Аргументация суда была поддержана и в кассационной инстанции — Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.02.2019 по делу № А17-1285/2018).

Практическое пособие по актуальным вопросам
местного самоуправления

Серия «Муниципальная библиотека»

Выпуск 7

Муниципально-частное партнерство

Отв. ред. К.А. Иванова

Подписано в печать 14.12.2021.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Формат 60 × 90 1/16. Усл. печ. л. 10,75. Тираж 75 экз. Заказ 391.

Отпечатано в ООО «Издательство «Перспектив»»
121471, г. Москва, ул. Рябиновая, д. 51А, стр. 1.