

СОГЛАШЕНИЕ О МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ И КОНЦЕССИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ: СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**Ворошилов Евгений Валерьевич**

магистрант, Уральский институт управления – филиал РАНХиГС, РФ, г. Екатеринбург

Аннотация. В статье изложен последовательный сравнительный анализ предмета, состава участников, объекта, существенных условий, правовой природы концессионного соглашения и соглашения о муниципально-частном партнерстве. Автор приходит к выводу о единой гражданско-правовой природе указанных договорных конструкций; различия в элементах соглашений обуславливает различным характером прав, возникающих у концессионера и частного партнера на созданный (реконструированный) объект того или иного соглашения. Аргументируется вывод о необходимости толкования термина «публично-частное партнерство» в широком и узком смысле; а также рассмотрения концессионного соглашения и соглашения о муниципально-частном партнерстве как отдельных форм публично-частного партнерства в широком его понимании.

Ключевые слова: концессионное соглашение; соглашение о муниципально-частном партнерстве; публично-частное партнерство.

Вплоть до начала 2000-х гг., развитие взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса не было приоритетным направлением государственной политики России [1, с.42-43], что явилось причиной долгого отсутствия специального законодательства в указанной сфере. Первым в истории современной России нормативным актом, регулирующим широкий круг отношений в сфере публично-частного сотрудничества, стал Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 года №115-ФЗ (далее по тексту – «Закон о концессионных соглашениях»), концессионные соглашения долгое время были наиболее распространенной и едва ли ни единственной формой такого сотрудничества. После вступления в силу с «01» января 2016 года Федерального закона от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту «Закон о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве»), появился новый, альтернативный механизм инвестирования в строительство и реконструкцию наиболее значимых объектов инфраструктуры – заключение и исполнение соглашений о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве.

С точки зрения законодателя, концессионные соглашения сегодня не попадают в сферу регулирования законодательства о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве (часть 2 статьи 2 Закона о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве).

Однако и концессионное соглашение, и соглашение о муниципально-частном партнерстве являются формами взаимодействия публично-правовых субъектов и представителей бизнеса, имеющими ряд сходных черт, позволяющих предположить их единую природу, в связи с чем представляется интересным сравнительная характеристика указанных соглашений.

По концессионному соглашению концессионер обязуется за свой счет создать и (или)

реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту, осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности (часть 1 статьи 3 Закона о концессионных соглашениях).

Соглашение о муниципально-частном партнерстве - гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, опосредующий основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества (пункт 3 статьи 3 Закона о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве).

Обязательными элементами соглашения о муниципально-частном партнерстве являются создание объекта соглашения частным партнером, осуществление полного или частичного финансирования создания объекта частным партнером, его эксплуатации и (или) технического обслуживания, возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения (часть 2 статьи 6 Закона о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве). Таким образом, предметом соглашений является создание и (или) реконструкция концессионером и частным партнером важнейших объектов инфраструктуры, имеющих публичное значение. Однако при реализации инвестиционных проектов на основе концессионного соглашения частный субъект создает объект за свой счет, не получая со стороны публичного образования какого-либо встречного предоставления, за исключением права использования данного объекта на определенный срок в целях возмещения своих финансовых затрат за счет использования (эксплуатации) созданного им объекта. В процессе реализации проектов в рамках соглашений о муниципально-частном партнерстве консолидируются ресурсы сторон, финансовые риски и затраты, а достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее оговоренных пропорциях.

Сторонами концессионного соглашения являются концедент и концессионер, сторонами соглашения о муниципально-частном партнерстве - публичный и частный партнер. Концедентом может быть публичный субъект - Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Отдельные права и обязанности концедента могут осуществляться уполномоченными концедентом органами и юридическими лицами (часть 1 статьи 5 Закона о концессионных соглашениях). По соглашению о муниципально-частном партнерстве публичным партнером может быть только муниципальное образование, часть полномочий публичного партнера также может быть делегирована специальному уполномоченному органу местного самоуправления. В качестве концессионера может выступать индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо, либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества два и более указанных лица. Частным партнером по соглашению о муниципально-частном партнерстве может выступать только российское юридическое лицо, за исключением государственных и муниципальных предприятий и учреждений; публично-правовых компаний и иных создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов юридических лиц; хозяйственных товариществ и обществ, хозяйственных партнерств, находящихся под контролем публично-правовых субъектов; дочерних хозяйственных обществ всех вышеуказанных юридических лиц; фондов, созданных публично-правовыми субъектами; фондов, созданных всеми вышеперечисленными юридическими лицами (пункт 4,5,11 статьи 3, статья 5 Закона о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве). Таким образом, круг лиц, которые могут обладать статусом частного партнера, значительно уже круга возможных концессионеров.

Объектом концессионного соглашения может быть недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой. В закрытом перечне объектов концессионных соглашений, приведенном в статье 4 Закона о

концессионных соглашениях, закреплены наиболее значимые инфраструктурные объекты, например, автомобильные дороги или участки автомобильных дорог; объекты железнодорожного и трубопроводного транспорта; морские и речные порты; морские и речные суда; объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов; гидротехнические сооружения; объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем; метрополитен и другой транспорт общего пользования; объекты здравоохранения; объекты образования, культуры, спорта и другие. Список возможных объектов соглашений о муниципально-частном партнерстве во многом совпадает с перечнем объектов концессии, за исключением имущества, в отношении которого законодательством Российской Федерации установлена принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность, либо на нахождение в частной собственности (часть 1,2 статьи 7 Закона о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве).

Так, например, не могут стать объектами соглашения о муниципально-частном партнерстве муниципальные автомобильные дороги и метрополитен. Данный запрет связан с тем, что частный партнер, создавая объект, приобретает на него право собственности. В концессионном соглашении такое ограничение отсутствует, поскольку концессионер, создав объект, передает его в собственность концеденту.

Среди существенных условий концессионного соглашения, закрепленных законодателем в статье 10 Закона о концессионных соглашениях, можно отметить обязательства концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, соблюдению сроков его создания и (или) реконструкции; обязательства концессионера по осуществлению деятельности, предусмотренной концессионным соглашением; срок действия концессионного соглашения; описание объекта концессионного соглашения; срок передачи концессионеру объекта концессионного соглашения; порядок предоставления концессионеру земельных участков, предназначенных для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, и срок заключения с концессионером договоров аренды (субаренды) этих земельных участков; цели и срок использования объекта концессионного соглашения; размер концессионной платы, форму или формы, порядок и сроки ее внесения и другие.

К существенным условиям соглашения о муниципально-частном партнерстве законодатель относит: элементы соглашения о муниципально-частном партнерстве, определяющие форму муниципально-частного партнерства, а также обязательства сторон соглашения, вытекающие из этих элементов; значения критериев эффективности проекта и значения показателей его сравнительного преимущества, на основании которых получено положительное заключение уполномоченного органа, а также обязательства сторон по реализации соглашения в соответствии с этими значениями; сведения об объекте соглашения; обязательство публичного партнера обеспечить предоставление частному партнеру предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, земельного участка (земельных участков), срок заключения договора аренды такого земельного участка и размер арендной платы за такой земельный участок или порядок ее определения; срок и (или) порядок определения срока действия соглашения; условие и порядок возникновения права частной собственности на объект соглашения; обязательства сторон соглашения обеспечить осуществление мероприятий по исполнению соглашения и другие условия (часть 2 статьи 12 Закона о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве). Представляется, что отличия в существенных условиях указанных соглашений обусловлены различной природой возникающих у концессионера и частного партнера прав на созданный (реконструированный) объект инфраструктуры.

Следует также отметить свободу публичного и частного партнеров в формулировании условий соглашения. «Важно, что, в отличие от концессионных соглашений, соглашение о государственно-частном (муниципально-частном партнерстве) не должно заключаться в соответствии с примерным или типовым соглашением, утверждаемым Правительством РФ или иным органом власти. В таком подходе законодателя нашел воплощение принцип свободы заключения соглашения» [2, с.156].

Правовая природа соглашения о муниципально-частном партнерстве прямо определена законодателем - гражданско-правовой договор. В концессионном соглашении «содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами»; правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, применяются к сторонам такого соглашения, если иное не вытекает из Закона о концессионных соглашениях или существа концессионного соглашения (часть 2 статьи 3 Закона о концессионных соглашениях).

По мнению некоторых исследователей, законодатель, определяя концессионное соглашение как смешанный договор, имел в виду, что концессионное соглашение соединяет в себе как публичное, так и частное начала, является частно-публичным соглашением [3, с.27]. Есть точка зрения о том, что концессионное соглашение «несет в себе ряд «врожденных» публично-правовых признаков (свойств), которые, как правило, не вписываются в гражданско-правовые отношения», поэтому концессионный договор «должен рассматриваться как договор, примыкающий к гражданско-правовому договору, пограничный с ним, но не тождественный ему» [4, с.46-48].

Опираясь на тезис о том, что природу правоотношения определяет его содержание (субъективные права и обязанности), а не основание возникновения, другие ученые делают вывод о гражданско-правовой природе концессионного соглашения (смешанный гражданско-правовой договор) [5, с.91; 6, с.53].

Последняя точка зрения представляется наиболее обоснованной, поскольку само участие в концессионном соглашении публичного субъекта не может изменить его правовой природы как гражданского правоотношения, основанного на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности сторон. Публично-правовые образования являются участниками частноправовых отношений, выступая в них на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами (статья 124 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Последовательно сопоставив предмет, стороны, объект, существенные условия, правовую природу концессионного соглашения и соглашения о муниципально-частном партнерстве, можно прийти к выводу о том, что последнее явилось результатом совершенствования форм публично-частного партнерства в широком его понимании. «В широком смысле публично-частное партнерство - это любые формы взаимодействия государства и бизнеса в целях решения социально-экономических задач. В узком смысле публично-частное партнерство представляет собой формализованный институт - конкретное соглашение публичного и частного партнеров, в рамках которого осуществляется их сотрудничество, направленное на реализацию совместного инвестиционного проекта в отношении объекта, находящегося в сфере публичного интереса и контроля, предусматривающего объединение ресурсов партнеров и распределение рисков между ними в целях решения публичных задач» [5, с.91]. Концессионное соглашение - исторически первая для российской практики форма публично-частного партнерства в широком его понимании.

Однако при этой форме партнерства, право собственности на объект концессионного соглашения, по идее законодателя, должно было оставаться у публичного партнера, что препятствовало распространению норм закона на инвестиционные проекты, по результатам которых собственниками построенных (реконструируемых) объектов инфраструктуры могли бы стать частные инвесторы.

Такое положение дел не позволяло в полной мере реализовать потенциал бизнеса в наиболее значимых сферах жизни общества. «Политические, социальные и экономические реалии привели к необходимости достижения компромисса с инвестором, заинтересованным в праве собственности как гарантии сохранности и эффективности вложенных ресурсов. Данный компромисс нашел отражение в Федеральном законе от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившем в силу 1 января 2016 года» [7, с.107-108].

Таким образом, конструкция соглашения о муниципально-частном партнерстве (также, как и

соглашения о государственно-частном партнерстве) появилась в ответ на потребности правоприменительной практики упрочить положение частного партнера, предоставить ему больше гарантий для эффективного и безопасного инвестирования средств в наиболее значимые для территорий объекты.

Более узкий круг возможных частных партнеров, ограничения по объектам соглашения и отличия в существенных условиях соглашения о муниципально-частном партнерстве обусловлены именно данной законодателем возможностью перехода права собственности на создаваемый и (или) реконструируемый объект публичной инфраструктуры частному партнеру. Однако, несмотря на эти принципиальные отличия анализируемых договорных конструкций, концессионное соглашение и соглашение о муниципально-частном партнерстве все же имеют единую гражданско-правовую природу.

Список литературы:

1. Холодная Н.Д. Государственно-частное партнерство - новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. №2. С.42-56.
2. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (научно-практический, постатейный) / Е.В. Гриценко, Е.А. Дмитрикова, А.К. Долгов и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкова. М.: Инфотропик Медиа, 2016.
3. Макарова О.А. Новое в законодательстве // Территория бизнеса. 2005. N 2. С. 27.
4. Сосна С.А. Концессионные соглашения. Теория и практика. М., 2002. 256 с.
5. Попондопуло В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы // Арбитражные споры. 2014. N 2. С. 81-100.
6. Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Рецензия на кн.: Сосна С.А. Концессионные соглашения. Теория и практика. М., 2002 // Новая правовая мысль. 2005. N 5. С. 50-56.
7. Килинков В.В. Новый Закон о публично-частных партнерствах в России: история принятия и перспективы применения // Закон. 2016. N 9. С. 107-116.