

УДК - 34.096

АНАЛИЗ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В РОССИИ НА ОСНОВЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Ю.А. Воротилина

студентка 2 года обучения ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)

e-mail: iulia.vorotilina@yandex.ru

Научный руководитель: **Е.А. Левицкая**

к.ю.н., доцент кафедры «Гражданско-правовые дисциплины»

Аннотация: В связи с необходимостью развития экономики России и компенсацией недостатка бюджетных средств развитие государственно-частного партнерства (ГЧП) стало особенно актуальным. Однако для нашей страны это относительно новое явление, в связи с чем, возникают трудности при реализации норм, регулирующих ГЧП. Наиболее явно идентифицировать подобные проблемы можно с помощью судебной практики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), судебная практика, концессия, публичный партнер, частный партнер, инвестиции.

ANALYSIS OF ACTUAL PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA ON THE BASIS OF JUDICIAL PRACTICE

J.A. Vorotilina

Abstract: The development of the Russian economy is necessary. The development of public-private partnership (PPP) will help to compensate for the lack of budget funds. There are difficulties in implementing the rules that govern the PPP. Judicial practice is useful in improving the rule of law.

Keywords: public private partnership (PPP), judicial practice, concession, the public partner, the private partner, agreement, investment.

Одним из инструментов экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной

собственностью, улучшения благосостояния общества является государственно-частное партнерство (ГЧП).

Такое партнерство является относительно новым явлением в практике Российской Федерации и отражает процесс расширения форм взаимодействия государства и бизнеса. Но, стоит отметить, что развитие данного механизма весьма затруднено, в частности, обширной территорией страны и проблемами бюджетного финансирования.

Для внесения большей ясности при исследовании проектов ГЧП нужно акцентировать внимание на гражданско-правовые договоры, опосредующие взаимоотношения публично-правовых образований и предпринимательских структур, которые отвечают определенным специфическим особенностям [1].

Таковыми в науке обычно считаются специфический субъектный состав, включающий в себя:

- публичного и частного партнеров;
- распределение между сторонами рисков, затрат и прибыли от участия в проекте государственно-частного партнерства;
- объект партнерства - имущество, находящееся в сфере публичного интереса и контроля;
- целью соглашения о партнерстве является реализация функций государства или местного самоуправления. [2]

В соответствии с законодательством Российской Федерации, а именно Федеральным законом от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - 224-ФЗ) под государственно-частными и муниципально-частными партнерствами понимаются проекты ГЧП, реализуемые исключительно по модели частной собственности на объект инфраструктуры, а все остальное называется концессиями, под которые

подпадают как традиционные концессии, так и традиционные проекты ГЧП, основанные на публичной собственности. [3]

Таким образом, отечественные проекты ГЧП реализуются, в основном, в формах: концессионных соглашений, регламентированных Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – 115 ФЗ); соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, предусмотренные Федеральным законом от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ; соглашений о государственно-частном партнерстве, заключенные по региональному законодательству до 1 января 2016 года, когда вступил в силу 224-ФЗ, и структурированные как по модели концессии, так и по модели ГЧП. [4]

В настоящее время государственно-частное партнерство в России активно развивается. Это можно подтвердить рядом примеров, среди которых:

Подписание крупнейших концессионных проектов в 2018 году в сфере здравоохранения по созданию радиологического корпуса Восточно-Сибирского онкологического центра в Иркутске стоимостью 5,2 млрд руб. и концессионный проект создания лабораторного комплекса по проведению лабораторных исследований на территории Волгоградской области стоимостью 740,9 млн руб.

Также в мае 2018 года в Пермском крае был запущен первый федеральный проект в форме инвестиционного контракта, заключенного между ФГБОУ Пермский государственный медицинский университет имени академика Е. А. Вагнера и инвестором по развитию инфраструктуры высшего образования в системе здравоохранения. Инвестиции в проект составят 79 млн руб. В рамках реализации инвестиционного проекта предполагается реконструкция существующего здания путем его перестройки за счет средств инвестора в здание с административными помещениями общей площадью не менее 1750 кв. м. В результате реализации проекта в собственность Российской Федерации и оперативное управление ФГБОУ ПГМУ им.

академика Е.А. Вагнера Минздрава России будут переданы помещения реконструированного здания, на которых планируется разместить кафедру «Медицинской информатики и управления в медицинских информационных системах». Минздрав России планирует тиражировать данный подход для развития инфраструктуры, находящейся в оперативном управлении или хозяйственном ведении других подведомственных учреждений и предприятий.

Кроме того, в социальной сфере в 2018 году были запущены первые проекты в рамках 224-ФЗ на основе соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве. Сразу 4 проекта данной формы были подписаны: в Волгограде договорились создать спортивный комплекс и центр дополнительного образования стоимостью 40 млн руб., в Набережных Челнах Республики Татарстан – спортивно-оздоровительный комплекс стоимостью 220,8 млн руб., в Воронеже - спортивный кластер стоимостью 235,5 млн руб., в Ижевске – автоматические АЗС стоимостью 148 млн руб.

В перспективе еще много крупных и важных проектов, готовящихся к запуску в 2019 , среди них можно отметить:

- Создание и эксплуатация трамвайной сети по маршруту «г. Петергоф – станция метро “Кировский завод” (“Путиловская”))» на территории Санкт-Петербурга. Стоимость – 14,4 млрд руб.;

- Создание, реконструкция и эксплуатация объектов, входящих в систему фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения в г. Санкт-Петербурге. Стоимость – 28,7 млрд руб.;

- Создание и эксплуатация системы коммунальной инфраструктуры – мусороперерабатывающего завода и полигона отходов производства и потребления в с. Кижеватово Бессоновского района Пензенской области. Стоимость – 1,6 млрд руб.

- Передача в концессию объектов водоснабжения и водоотведения г. Геленджик Краснодарского края. Стоимость – 7 млрд руб.

- Передача в концессию объектов водоснабжения и водоотведения г. Кемерово Кемеровской области. Стоимость – 7,7 млрд руб. [5]

Однако на данном этапе ещё рано говорить о развитом механизме взаимодействия бизнеса и государства в России. Поскольку, судебная практика указывает на ряд проблем, возникающих при реализации проектов ГЧП.

Так кандидатом юридических наук, советником, руководителем российской практики ГЧП Килинкаровым В.В., совместно с кандидатом юридических наук, доцентом кафедры государственного и административного права Санкт-Петербургского государственного университета Килинкаровой Е.В. проведено исследование сложившейся практики применения законодательства о публично-частном партнерстве. Проанализировано 118 судебных актов (принятых в период с начала июля 2014 по конец ноября 2018 года).

Установлено, что чаще других окружные арбитражные суды рассматривали дела:

- связанные с обжалованием результатов конкурсных процедур на право заключения концессионного соглашения, а также действий и решений публичных органов по вопросам проведения торгов и заключения концессионных соглашений – 21 (из них 11 – об оспаривании решений федеральной антимонопольной службы об отмене результатов конкурса и об оспаривании конкурса со стороны ФАС, в шести случаях ФАС победил, в четырех проиграл, одно дело еще находится в производстве);

- о расторжении концессионного соглашения – 9 (7 заявлений удовлетворено);

- о взыскании задолженности по концессионному соглашению – 8 (2 заявления удовлетворено полностью и еще 2 – частично, в удовлетворении 4 заявлений отказано);

- о взыскании неустойки (пени, штрафов), процентов за пользование чужими денежными средствами – 7 (в удовлетворении двух исковых заявлений отказано, одно удовлетворено полностью, остальные – частично);
- о возмещении убытков – 3 (2 исковых заявления удовлетворены);
- в отношении налоговых споров – 4;
- о признании незаконными действий/бездействия органов и должностных лиц – 4 (ни одно заявление не удовлетворено);
- об оспаривании правовых актов – 4 (только одно заявление одно удовлетворено);
- о признании концессионного соглашения недействительным /незаключенным – 2 (в удовлетворении заявлений по обоим делам отказано).

Судами общей юрисдикции уровня субъекта РФ рассмотрено 5 дел, из которых 3 дела – по иску прокуратуры, которая обращалась в суд с требованиями об исполнении концессионером обязательств в натуре: обязательств по реконструкции (модернизации) объекта концессионного соглашения и обязательств по соблюдению режима эксплуатации объекта – во всех трех случаях концессионные соглашения были заключены в отношении объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Оставшиеся два спора касались публичных правоотношений. В первом случае юридическое лицо обратилось в Пермский краевой суд с административным иском о признании недействующим постановления Правительства Пермского края от 05.05.2016 №278-П «О заключении концессионного соглашения по созданию межмуниципальной инфраструктуры на территории Пермского края в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами» (в удовлетворении требований отказано). Во втором случае физическое лицо обратилось в Новосибирский областной суд с административным иском к мэрии города Новосибирска, в котором просило признать незаконными действия муниципального образования города Новосибирска в лице мэра города Новосибирска по

закрытию и передаче в концессию одной из муниципальных бань (в удовлетворении требований также отказано).

Из указанных выше дел подавляющее большинство дел (71) было связано с созданием (реконструкцией) и эксплуатацией на основе концессионных соглашений:

- объектов жилищно-коммунального хозяйства (58 дел), включая 31 дело в отношении централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения и отдельных объектов таких систем, 16 дел в отношении объектов теплоснабжения, 5 дел в отношении объектов, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых бытовых отходов, 4 дела в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической энергии и, наконец, по одному делу в отношении объектов, предназначенных для благоустройства территорий, и в отношении нескольких разнородных объектов ЖКХ одновременно (в том числе объектов водо- и теплоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, объектов, предназначенных для освещения территории поселка, объектов, предназначенных для благоустройства территорий, а также объектов социально-бытового назначения);

- объектов дорожной инфраструктуры (8 дел, включая 2 дела в отношении автостоянок и 2 - в отношении систем фото-, видео-фиксации);

- по одному делу – в отношении объектов социального обслуживания, образования, спорта, муниципальной бани, кладбища.

Столь значительное преобладание споров в отношении объектов ЖКХ объясняется уже упомянутым выше внушительным перевесом концессионных проектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения над всеми остальными проектами (ввиду того, что в отношении данных объектов использование концессионной формы в большинстве случаев является обязательным), а также зачастую невысоким качеством подготовки данных проектов.

Интересно, что с объектами ЖКХ непосредственно связаны практически все споры из публичных правоотношений, включая налоговые споры, дела об оспаривании правовых актов, об оспаривании действий и решений органов власти по вопросам проведения торгов и заключения концессионных соглашений, а также дела связанные с обжалованием результатов конкурсных процедур на право заключения концессионного соглашения, а также - 24 из 26, это же в равной степени относится к спорам о взыскании задолженности по концессионному соглашению, взыскании неустойки (пени, штрафов), процентов за пользование чужими денежными средствами, возмещении убытков – 15 из 19 таких споров относилось к проектам в сфере ЖКХ. Споры в отношении объектов жилищно-коммунального хозяйства составляют от 90 до 100 процентов всех постановлений федеральных арбитражных судов Уральского, Западно-Сибирского, Волго-Вятского, Восточно-Сибирского и Дальневосточного округов в отношении концессионных проектов.

В целом, в отличие от судебных актов судов первой и апелляционной инстанции, качество судебных актов окружных арбитражных судов, в целом, улучшилось и является неплохим. В подтверждение этому можно отметить, что из 23 кассационных жалоб, поданных в Верховный Суд РФ, только одна была рассмотрена Судебной коллегией по экономическим спорам (требование заявителя удовлетворено). По остальным делам ВС РФ соглашался с выводами суда нижестоящей инстанции и не находил в судебных актах существенных нарушений норм материального или процессуального права, повлиявших на исход судебного разбирательства.

При этом целый ряд судебных актов представляет повышенный теоретический и практический интерес, поскольку содержит в большей или меньшей степени обоснованные выводы относительно ключевых вопросов подготовки и реализации проектов в сфере ГЧП. В то же время мы вынуждены констатировать, что во многих делах суды все еще допускают ошибки и неточности в толковании и применении законодательства в сфере

ГЧП, а в нескольких делах данные ошибки были существенными и повлияли на исход дела, что, однако, не всегда приводило к отмене данных актов Верховным Судом РФ. [6]

Результатом проведенного анализа стало выявление ряда проблем как в законодательном регулировании, так и в практике применения существующих норм. В частности - недостаточная экспертиза представителей судейского сообщества в представленной сфере и вытекающие из этого многочисленные ошибки в квалификации отношений из соглашения о ГЧП, отдельных норм данных соглашений и законодательства о ГЧП, вкуче с все чаще проявляющейся склонностью правоприменителя к учету интересов бюджета даже тогда, когда это прямо противоречит букве закона и совершенно легальным договоренностям публичной и частной стороны, нашедшим отражение в концессионном соглашении, - все это приводит на деле к подрыву уверенности рынка в правовых институтах ГЧП и, в частности, концессии, нежеланию инвесторов вкладывать деньги в крупные объекты публичной инфраструктуры.

Представляется необходимым дальнейшее совершенствование законодательства о публично-частном партнерстве с целью учета тех обоснованных замечаний, которые высказываются в юридической науке в целях обеспечения более эффективного правового регулирования соответствующих отношений.

Конечно, практика заключения и исполнения соглашений о публично-частном партнерстве, как и иных соглашений, опосредующих взаимодействие публично-правовых образований и предпринимательских структур, продолжает формироваться. В связи с этим важной задачей юридической науки и законодательных органов является оперативное реагирование на потребности правоприменительной практики. Для этого необходимо особое внимание уделять судебной практике, указывающей на недостатки в системе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Левицкая Е.А. Актуальные проблемы развития государственно-частного партнерства в России // ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ - РЕГИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ». – 2019. – Т. 5, № 1. – С. 323-330 [Электронный ресурс]. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=38566627> (Дата обращения 10.02.2019).

2. Самоловов Д.А. Отношения государственно-частного партнерства в Российской Федерации: основные признаки и необходимость правового регулирования // "Имущественные отношения в Российской Федерации". – 2014. – № 6. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=79324#08758017855648565> (Дата обращения 10.02.2019).

3. Федеральный закон "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 N 224-ФЗ (редакция от 29.07.2018) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (Дата обращения 10.02.2019).

4. Федеральный закон "О концессионных соглашениях" от 21.07.2005 N 115-ФЗ (редакция от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (Дата обращения 10.02.2019).

5. Данные сайта РОСИНФРА. Платформа поддержки инфраструктурных объектов. Статья: «Итоги 2018 ГЧП-года: проекты, события и инициативы» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pppi.ru/news/itogi-2018-gchp-goda-proekty-sobytiya-i-iniciativy> (Дата обращения 11.02.2019);

6. Официальный сайт Санкт-Петербургского государственного университета. Мониторинг правоприменения. Актуальные проблемы и тенденции в практике разрешения споров в сфере публично-частного партнерства в России [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravoprim.spbu.ru/yurisprudentsiya/administrativnoe-regulirovanie/item/418-aktualnye-problemy-i-tendentsii-v-praktike-razresheniya-sporov-v-sfere-publichno-chastnogo-partnerstva-v-rossii> (Дата обращения 11.02.2019).