

**Практическая работа на тему:  
Обзор законодательства и нормативной базы  
в области ГЧП.  
Разъяснение к закону о ГЧП**

**Автор Мельник Е. В.  
Дата 14.07.2017**

**НИИ Корпоративного и проектного управления  
г. Москва  
2017**

Государственно-частное партнерство (ГЧП)<sup>1</sup>, как один из способов взаимодействия публичной и частной сторон в сфере развития инфраструктуры и экономики в целом, является относительно новой государственной инициативой в Российской Федерации. Несмотря на то, что подобное взаимодействие уже осуществлялось в различных формах, например, с помощью создания концессий или государственных заказов, введение в практику ГЧП стало еще одним шагом на пути к более успешному развитию сотрудничества государства и бизнеса в сфере общественной инфраструктуры. Так, согласно данным «Центра развития ГЧП», на начало 2017 года стадию принятия решения о реализации прошли 2446 инфраструктурных проекта, из которых 2191 – муниципального уровня, а 238 и 17 – регионального и федерального уровней соответственно<sup>2</sup>.

Однако, не смотря на кажущийся успех этой инициативы, необходимо учитывать следующий нюанс: большая часть реализуемых проектов – это концессионные соглашения, в то время как проектов, созданных в рамках соглашения о ГЧП, насчитывают всего около 70 (2,8% от общего числа). Подобный дисбаланс объясняется, в первую очередь, тем, что основным законом, провозглашающий принципы функционирования ГЧП, был принят в июле 2015 года и вступил в силу 1 января 2016 года, в то время как федеральный закон «О концессионных соглашениях» появился еще в июле 2005 года. Это говорит, во-первых, о том, что создание проектов ГЧП – это новая и еще не до конца изученная в российских реалиях практика, а во-вторых, что законодательство в области государственно-частного партнерства, а как следствие, сами принципы и правила данного взаимодействия, еще недостаточно сформированы и требуют дальнейшей доработки.

### ***Обзор законодательства и нормативной базы***

В настоящий момент нормативная база в области ГЧП, в целом, представлена следующими документами: Федеральный закон 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 – Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве»); 10 постановлений Правительства Российской Федерации и 4 приказа Минэкономразвития России, необходимых для его реализации; а также законы субъектов Российской Федерации, приведенные в соответствие с

---

<sup>1</sup> Здесь и далее понятие «ГЧП» включает в себя и муниципально-частное партнерство (МЧП).

<sup>2</sup> Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – С. 2

Федеральным законом. Кроме того, согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве», отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 года N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Кроме того, учитывается Конституция РФ, Гражданский, Бюджетный, Земельный и другие кодексы РФ, а также международные договоры (табл. 1).

Таблица 1. Законодательство в области ГЧП

Международные договоры
Конституция РФ
Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Воздушный кодекс РФ
Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О концессионных соглашениях»
Другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации
<p>Постановления Правительства Российской Федерации</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– от 30 ноября 2015 г. № 1287 «О внесении изменений в пункт 1 постановления Правительства РФ от 10 сентября 2012 г. № 909»;</li> <li>– 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»;</li> <li>– 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»;</li> <li>– от 12 декабря 2015 г. № 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами»;</li> <li>– 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»;</li> <li>– от 19 декабря 2015 г. № 1387 «О порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве»;</li> <li>– от 19 декабря 2015 г. № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства»;</li> </ul>

- от 29 декабря 2015 г. № 1461 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации»;
- от 30 декабря 2015 г. № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве»;
- от 30 декабря 2015 г. № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определение их сравнительного преимущества».

#### Приказы Минэкономразвития России

- от 20 ноября 2015 г. № 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта» (зарегистрирован в Минюсте России 25 декабря 2015 г.);
- от 20 ноября 2015 г. № 863 «Об утверждении порядка проведения переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта» (зарегистрирован в Минюсте России 28 декабря 2015 г.);
- от 27 ноября 2015 г. № 888 «Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве» (зарегистрирован в Минюсте России 25 декабря 2015 г.);
- от 30 ноября 2015 г. № 894 «Об утверждении методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» (зарегистрирован в Минюсте России 30 декабря 2015 г.);

#### Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

#### Муниципальные правовые акты

Перечисленные нормативно-правовые акты определяют основы правового регулирования отношений в сфере ГЧП, а также утверждают следующие положения:

- Основные понятия, цели и принципы ГЧП. Стороны и объекты соглашения о ГЧП;
- Разработка предложения о реализации проекта ГЧП и его содержание. Правила проведения предварительных переговоров;
- Правила проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП, включая правила проведения предварительного отбора;
- Порядок рассмотрения проекта ГЧП. Заключение об эффективности проекта и его сравнительном преимуществе;
- Принятие решения о реализации проекта ГЧП;
- Условия соглашения о ГЧП, порядок его заключения, изменения и прекращения;
- Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления;
- Права и обязанности публичного и частного партнеров.

### *Разъяснение к закону о ГЧП*

Несмотря на наличие уточняющих нормативно-правовых актов, основную информацию о процессе заключения соглашения о ГЧП (далее – СГЧП) можно найти в Федеральном законе «О государственно-частном партнерстве».

В первую очередь, стоит отметить, что сущность ГЧП, согласно закону, заключается в долгосрочном сотрудничестве публичного и частного партнеров в сфере развития общественной инфраструктуры, основанного на принципах разделения рисков и обязательств финансирования. Под приведенные критерии также подходят и концессионные соглашения, однако, они являются самостоятельной формой реализации инфраструктурных проектов и регулируются отдельными законами. В то же время, концессионные соглашения могут рассматриваться как одна из организационно-правовых форм ГЧП (табл. 2).

Таким образом, согласно определению, можно выделить следующие **основные признаки ГЧП**:

- Долгосрочный характер партнерства (более 3 лет);
- Распределение рисков и ответственности между партнерами за счет привлечения частного партнера не только к созданию объекта, но и к его последующей эксплуатации и/или техническому обслуживанию;
- Полное или частичное финансирование создания объекта общественной инфраструктуры частным партнером.

Таблица 2. Формы и модели ГЧП<sup>3</sup>

Форма ГЧП	Описание	Правовая основа
ВТО	Частная сторона осуществляет строительство/реконструкцию объекта, передает объект в собственность публичного партнера, осуществляет эксплуатацию объекта и получает доход от эксплуатации	115-ФЗ
ВОТ/ДВОТ	Частная сторона осуществляет строительство/реконструкцию объекта, получает право собственности на объект, осуществляет эксплуатацию объекта и получает доход от эксплуатации, передает в собственность публичного партнера по окончании соглашения	224-ФЗ
ВОО/ДВОО	Частная сторона осуществляет проектирование и/или строительство / реконструкцию объекта, осуществляет эксплуатацию объекта в течение согласованного с публичной стороной срока и получает доход от эксплуатации, сохраняя право собственности по истечении срока соглашения	224-ФЗ
ВООТ/ДВООТ	Частная сторона осуществляет проектирование и/или строительство / реконструкцию объекта, осуществляет эксплуатацию объекта в течение согласованного с публичной стороной срока и получает доход от эксплуатации, а затем передает объект в собственность публичной стороны	224-ФЗ
ДВФО/ДФИ	Частная сторона осуществляет проектирование и/или строительство / реконструкцию объекта, который передается в собственность публичной стороны за вознаграждение	224-ФЗ, 115-ФЗ

Сторонами соглашения о государственно-частном партнерстве являются публичный партнер и частный партнер, являющийся российским юридическим лицом<sup>4</sup>. К последнему не могут быть отнесены следующие юридические лица:

- ГУПы и МУПы;
- Государственные и муниципальные учреждения;
- Публично-правовые компании и иные создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов юридические лица;
- Хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, созданные или находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, их дочерние хозяйственные общества;
- Некоммерческие организации в форме фондов, созданные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями.

При этом указанные юридические лица могут выступать на стороне публичного партнера.

В качестве публичного партнера могут выступать:

- Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти;

<sup>3</sup> Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики / Министерство экономического развития Российской Федерации. – М., 2016. – С. 12

<sup>4</sup> В рамках концессионного соглашения частным партнером могут быть и иностранное юридическое лицо, и индивидуальный предприниматель.

- Субъект Российской Федерации, от имени которого выступает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный им орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- Муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

**Объектом соглашения** может быть только имущество, в отношении которого законодательством РФ не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность, либо на нахождение в частной собственности. Закрытый список объектов указан в ст.7 п. 1 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве». При этом в рамках одного соглашения о ГЧП возможно объединение различных видов объектов (табл. 3).

Таблица 3. Объекты СГЧП и концессионных соглашений.

Объекты, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП (224-ФЗ)	Объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений (115-ФЗ)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии;</li> <li>○ транспорт общественного назначения (кроме метрополитена);</li> <li>○ железнодорожный транспорт;</li> <li>○ трубопроводный транспорт;</li> <li>○ морские и речные порты, морские и речные суда;</li> <li>○ гидротехнические сооружения;</li> <li>○ аэродромы и сопутствующая инфраструктура аэропортов;</li> <li>○ объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта, туризма, санаторно-курортного лечения;</li> <li>○ объекты обращения с твердыми коммунальными отходами;</li> <li>○ объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений;</li> <li>○ объекты, предназначенные для благоустройства территорий;</li> <li>○ объекты социального обслуживания населения.</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• воздушные суда;</li> <li>• частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, элементы их обустройства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• объекты централизованных систем водоснабжения, водоотведения;</li> <li>• объекты очистки сточных вод;</li> <li>• объекты по производству, передаче и распределению тепловой энергии</li> <li>• объекты тепло-, газо-,</li> </ul>

и объекты дорожного сервиса;

- стационарные и плавучие платформы, искусственные острова;
- подводные и подземные технические сооружения, переходы;
- линии и иные линейные объекты связи и коммуникации;
- мелиоративные системы.

электроснабжения;

- федеральные, региональные и местные автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса;
- мосты, путепроводы, тоннели;
- метрополитен;
- объекты единой системы организации воздушного движения.

Федеральным законом также предусмотрены обязательные **элементы соглашения** о ГЧП, посредством которых определяется форма реализуемого проекта. К данным элементам относятся:

1. Строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером;
2. Осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;
3. Осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;
4. Возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Кроме того, по воле сторон могут быть включены следующие **необязательные элементы**:

1. Проектирование частным партнером объекта соглашения;
2. Осуществление частным партнером полного или частичного финансирования эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;
3. Обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания;
4. Наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, объекта соглашения о муниципально-частном партнерстве в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения;

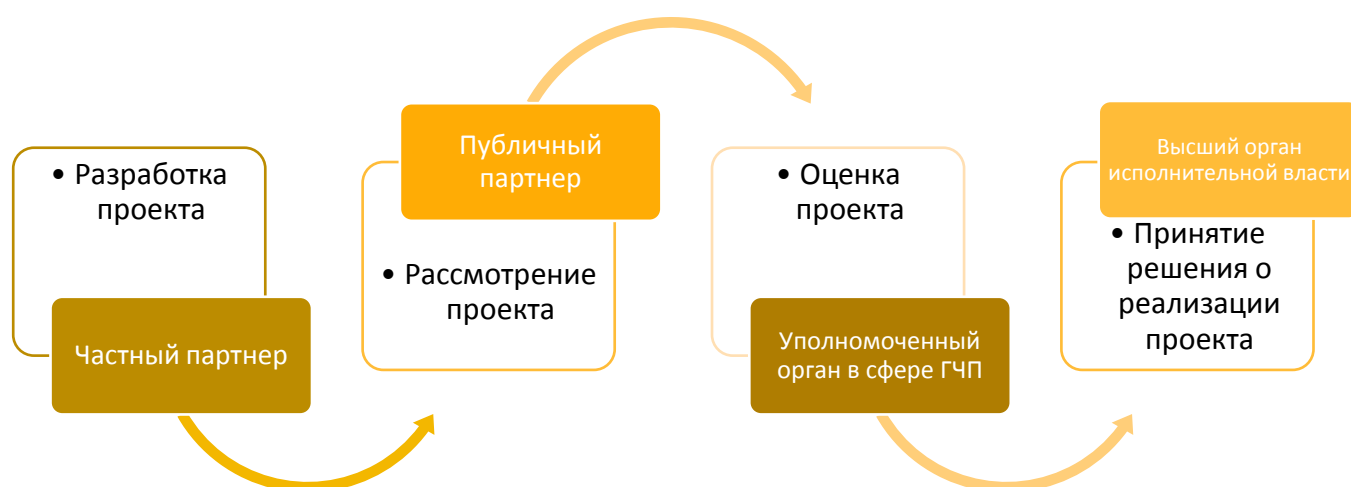


5. Обеспечение публичным партнером эксплуатации объекта соглашения в случае, если частный партнер осуществляет только техническое обслуживание этого объекта соглашения.

Помимо описания основных положений, включающих в себя принципы государственно-частного партнерства, а также перечисление возможных сторон, объектов и элементов соглашения, закон о ГЧП уточняет **процесс разработки проекта и заключения СГЧП**, который включает в себя следующие мероприятия:

- Разработка предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства;
- Рассмотрение такого предложения уполномоченным органом и принятие решения о его реализации;
- Проведение конкурса и определение частного партнера для реализации проекта;
- Оценка проекта;
- Заключение, изменение, а также прекращение соглашения о государственно-частном партнерстве. Переход прав и обязанностей по соглашению;
- Предоставление частному партнеру земельного участка, лесного участка, водного объекта, участка недр и их использование;

Таким образом, этапы заключения соглашения о государственно-частном партнерстве можно представить в виде следующей схемы:



Для того чтобы представить проект на рассмотрение публичному партнеру, юридическому лицу необходимо составить **предложение о реализации проекта**, которое должно содержать следующую информацию:

1. Описание проекта и обоснование его актуальности;
2. Цели и задачи реализации проекта, определяемые с учетом целей и задач, которые предусмотрены документами стратегического планирования;
3. Сведения о публичном партнере;
4. Проект соглашения;
5. Срок реализации проекта или порядок определения такого срока;
6. Оценку возможности получения сторонами соглашения дохода от реализации проекта;
7. Прогнозируемый объем финансирования проекта
8. Описание рисков (при их наличии), связанных с реализацией проекта;
9. Сведения об эффективности проекта и обоснование его сравнительного преимущества.

Публичный партнер, в свою очередь, обязан **рассмотреть это предложение** в срок, не превышающий 90 дней, и **принять решение**, либо о передаче предложения в уполномоченный орган для оценки эффективности проекта, либо о невозможности реализации проекта. **Оценка проекта**, в свою очередь, производится по критериям, включающим в себя финансовую эффективность и социально-экономический эффект от реализации проекта ГЧП. Впоследствии также производится оценка сравнительного преимущества.

Кроме того, проект может быть инициирован не только частным инвестором, но и публичным партнером. В этом случае он обеспечивает разработку предложения о реализации проекта и направляет такое предложение на рассмотрение в уполномоченный орган.

При наличии положительного заключения уполномоченного органа в срок, не превышающий 60 дней, **принимается решение о реализации проекта** соответственно:

- Правительством РФ,
- Высшим органом исполнительной власти субъекта РФ,
- Главой муниципального образования.

Стоит отметить, что еще одним важным этапом на пути реализации проекта является **проведение конкурса**. Заключение соглашения без проведения конкурса допускается:

- с инициатором проекта, если в течение сорока пяти дней с момента размещения проекта на официальном от иных лиц не поступили заявления о намерении участвовать в конкурсе;
- с лицом, представившим заявку, в случае, если указанное лицо признано единственным участником конкурса;

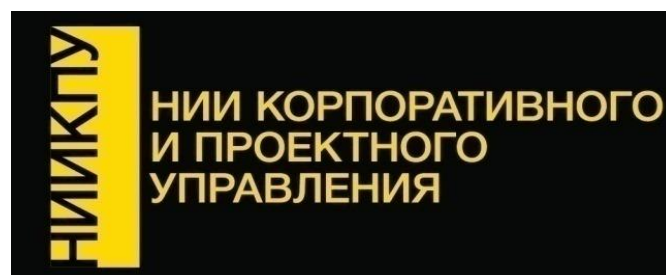
- с лицом, представившим единственную заявку на участие в конкурсе;
- с лицом, представившим единственное конкурсное предложение, в случае его соответствия требованиям конкурсной документации.

Конкурс может быть как открытым, так и закрытым, если сведения об объекте соглашения составляют государственную тайну. Организация и проведение конкурса на право заключения СГЧП должны быть обеспечены публичным партнером в срок, не превышающий 180 дней со дня принятия решения о реализации проекта. Кроме того, допускается проведение совместного конкурса, в случае если необходимо заключение СГЧП с двумя и более публичными партнерами.

Помимо перечисленных пунктов в Федеральном законе «О государственно-частном партнерстве» содержится также информация полномочиях Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

### Список источников и литературы

1. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. – 32 с.
2. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики / Министерство экономического развития Российской Федерации. – М., 2016. – 165 с.
3. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс»



Адрес: 119002, г. Москва, Кривоарбатский переулок, 13, стр. 2  
Тел: +7 (495) 787-90-03 | E-mail: [info@nii-kpu.ru](mailto:info@nii-kpu.ru)

© 2017 НИИ КПУ