РЕГИОНАЛЬНОЕ ГЧП ВЫХОДИТ НА ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

В ИЮЛЕ ТЕКУЩЕГО ГОДА ПРЕЗИДЕНТ РФ ВЛАДИМИР ПУТИН ПОДПИСАЛ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ И МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ (224-ФЗ), КОТОРЫЙ ДОЛЖЕН ВСТУПИТЬ В СИЛУ 1 ЯНВАРЯ 2016 ГОДА. ТАТЬЯНА ДЯТЕЛ

В целом инициатива принята экспертным сообществом положительно, но отдельные пункты, например, запрет на участие в проектах банков с государственным участием, а также на привлечение иностранных компаний, может существенно снизить интерес к новым проектам. В связи с этим эксперты считают, что 224-ФЗ нужно продолжать совершенствовать.

С 2005 года в России действует закон «О концессионных соглашениях» (115-ФЗ), так же, как и закон о ГЧП, регулирующий сферы строительства, транспортной инфраструктуры и здравоохранения, но в случае с 224-ФЗ право собственности теперь сможет принадлежать частному партнеру — как с условием последующей передачи объекта публичному партнеру, так и без него. По закону о концессиях, по которому до этого работало большинство регионов страны, объект инфраструктуры после создания должен быть передан публичному партнеру в обязательном порядке.

«Обязанность передать в казну объект ГЧП возникает только в том случае, если затраты публичного партнера в совокупности превышают объем финансирования таких объектов частным партнером», — поясняет старший юрист практики недвижимости и градостроительства Rightmark Group Александра Станиславская. По ее словам, такой вариант будет встречаться в большинстве проектов ГЧП, не являющихся самоокупаемыми. Но в то же время юрист подчеркивает, что право собственности частного партнера является довольно ограниченным и лишенным главного атрибута — возможности распоряжаться объектом. «При регистрации права собственности на объект одновременно регистрируется обременение такого объекта, не позволяющее частному партнеру отчуждать его до истечения срока действия соглашения о ГЧП», — поясняет она.

АНТОН ВАГАНОВ

В АДМИНИСТРАЦИИ ПЕТЕРБУРГА СЧИТАЮТ, ЧТО ПРИНЯТИЕ НОВОГО ЗАКОНА СУЩЕСТВЕННО УСЛОЖНИТ РЕАЛИЗАЦИЮ УЖЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ В ГОРОДЕ ПРОЕКТОВ, В ЧАСТНОСТИ — СТРОИТЕЛЬСТВО ЗАПАДНОГО СКОРОСТНОГО ДИАМЕТРА

ОЖИДАНИЕ ПРОТИВ РЕАЛЬНОСТИ В целом, как отмечает ведущий юрист в сфере ГЧП Dentons Таир Сулейманов, регулирование сферы ГЧП на уровне федерального закона получилось достаточно жестким: ранее предполагалось, что 224-ФЗ установит рамочные правила, определяющие принципы взаимодействия публичных субъектов и бизнеса на основе ГЧП/МЧП, оставив регулирование деталей на региональном уровне. Однако в итоге законодатель решил пойти по более консервативному пути и предпринял попытку полностью урегулировать ГЧП/МЧП в России в рамках самого 224-ФЗ и подзаконных актов, принимаемых в соответствии с ним.

Так, в соответствии с новым законом ограничен перечень возможных форм ГЧП: объектами партнерства не могут быть объекты ЖКХ, теплоэнергетики, соцобеспечения и метрополитена — все они подпадают только под закон о концессиях. Также в государственно-частном партнерстве на стороне частного партнера не могут участвовать иностранные компании (за исключением участия путем создания дочерних российских компаний), компании с госучастием свыше 50% (например, крупные госбанки, до этого являвшиеся самыми активными участниками проектов ГЧП в России), ГУПы и МУПы.

Эти и другие недостатки, по мнению господина Сулейманова, вряд ли поспособствуют повышению интереса бизнеса к взаимодействию в рамках ГЧП/МЧП.

«Кроме того, принимая во внимание длительность сроков подготовки подобных проектов, поскольку требования закона 224-ФЗ не применимы только к заключенным до его вступления в силу соглашениям, он может оказать существенное негативное влияние на ранее инициированные проекты, не успевшие дойти до стадии заключенного соглашения», — констатирует эксперт.

ПЕТЕРБУРГ НАСТАИВАЕТ НА СВОЕМ ЗАКОНЕ В администрации Петербурга считают, что принятие нового закона существенно усложнит реализацию уже существующих в городе проектов, в частности, по строительству Западного скоростного диаметра и развитию аэропорта Пулково. «Региональный закон является более гибким, что позволяет широко применять практику ГЧП», — отмечает председатель комитета по инвестициям Ирина Бабюк. Чиновники Смольного даже направили письмо в адрес министра экономического развития России Алексея Улюкаева с предложением разрешить Петербургу пользоваться собственным законом «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», действующим с 2006 года, либо перенести вступление в силу нового закона на июль 2016 года.

Санкт-Петербург был первым из регионов России, создавшим собственный закон о ГЧП и реализовавшим по нему крупные инфраструктурные проекты: реконструкцию аэропорта Пулково, строительство ЗСД, а также школ, детсадов и дорог в микрорайоне Славянка с общим объемом инвестиций в 285 млрд рублей. Специалисты в сфере ГЧП считают, что городской закон намного прогрессивнее нового федерального.

Во-первых, перечисляет Александра Станиславская из Rightmark Group, закон Петербурга закрепляет более широкое понятие ГЧП. Так, одной из форм участия города в партнерствах является наделение инвестора исключительными правами или имуществом для предоставления товаров, работ или услуг потребителям с использованием объекта соглашения. Во-вторых, городской закон расширяет круг лиц, которые могут быть сторонами соглашения о ГЧП: это российские и иностранные компании, физлица, а также объединение компаний, действующих по договору товарищества и не образующих отдельного юридического лица.

ЧУЖИХ НЕ ПУСКАТЬ Ограничения по 224-ФЗ на участие в ГЧП-проектах финансирующих организаций с государственным участием в капитале инвесторов, а также на привлечение иностранных компаний могут негативно сказаться на планируемых инвестпроектах в сфере информационных технологий управления городским транспортом и парковочным пространством. Например, таки игроки рынка, как банк ВТБ (выступил с инициативой войти в проект по созданию в Петербурге единого оператора оплаты проезда, а также проявляет интерес к расширению зоны платной парковки в Петербурге), Газпромбанк и Сбербанк, не смогут больше участвовать в сделках в качестве долевого инвестора. Отметим, что ключевые инфраструктурные стройки в городе велись именно этими компаниями. Например, консорциум «Магистраль Северной столицы» (строит центральный участок ЗСД и управляет северным и южным участками) принадлежит банку ВТБ и Газпромбанку, а консорциум «Воздушные ворота Северной столицы» (управляет аэропортом Пулково) зарегистрирован на кипрский офшор «Талита Трейдинг Лимитед», где 57% принадлежат банку ВТБ, 35,5% — немецкой компании Fraport, 7,5% — греческим инвесторам Copelouzos Group.

В письме на имя главы Минэкономики Алексея Улюкаева отмечается также, что отдельные положения нового закона могут «затруднить реализацию уже подписанных соглашений о ГЧП в Петербурге и подготовку новых инвестиционных проектов». Дело в том, что по новым нормам действующие соглашения о ГЧП должны реализовываться на условиях, на которых были заключены изначально, но вместе с тем региональным парламентам в течение полугода со вступления 224-ФЗ в силу надо переработать местное законодательство о ГЧП с тем, чтобы оно не противоречило федеральному. В этом случае возникают высокие риски того, что сторонам будет довольно проблематично вносить изменения в действующие соглашения о ГЧП: они могут быть признаны не соответствующими новому закону и повлекут за собой изменения в ряде других условий.

«Действительно, вступление в силу федерального закона о ГЧП (224-ФЗ) может существенно осложнить дальнейшую реализацию тех проектов ГЧП, которые структурированы по упомянутому закону о ГЧП Санкт-Петербурга. Каков будет масштаб сложностей, зависит от того, какую позицию на этот счет займут Министерство экономического развития и впоследствии арбитражные суды. Наиболее крайняя точка зрения относительно возможного толкования: любые изменения, внесенные в проектные соглашения после вступления в силу закона о ГЧП, подпадают под действие этого закона и возникает проблема неопределенности относительно того, правомерны ли данные изменения или нет», — рассуждает партнер — руководитель практики публично-частного партнерства юридической фирмы Maxima Legal Владимир Килинкаров. В случае несогласования каких-либо критических изменений в соглашение частный партнер имеет право на компенсацию со стороны города и, в крайнем случае, на расторжение соглашения с выплатой еще большей компенсации.

«Наиболее интересным является вопрос, что делать с проектами, конкурс по которым будет завершен до вступления в силу федерального закона о ГЧП, но само соглашение о ГЧП будет заключаться после 1 января 2016 года. В настоящий момент ответ на этот вопрос в законодательстве отсутствует», — добавляет Мария Скрябина, юрист практики по инфраструктуре и ГЧП адвокатского бюро «Качкин и партнеры».

В Смольном рассчитывают на то, что федеральные власти разрешат Петербургу пользоваться собственным законом «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

В целом, несмотря на существенные недостатки, экспертное сообщество положительно оценивает принятие нового закона, при этом подчеркивая, что должно пройти некоторое время, чтобы запустить по нему первые проекты. «Исправить обозначенные недостатки 224-ФЗ можно в ходе его дальнейшей доработки, в связи с чем мы не теряем надежду, что данный закон станет хорошим подспорьем для проектов ГЧП в России», — рассуждает Таир Сулейманов из Dentons. ■