



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О государственно-частном  
партнерстве в Пермском крае"

09.01.2013

№ 1

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 03.12.2012 № 5064-12/07 на основе проекта закона, внесенного депутатом Законодательного Собрания Луканиным А.А. (письмо от 03.12.2012 № 87/12).

Согласно законопроекту предлагается принять закон «О государственно-частном партнерстве в Пермском крае». Данный законопроект является альтернативным законопроекту «Об участии Пермского края в проектах государственно-частного партнерства», внесенному депутатом Плюсниним В.Б.

Поскольку предметом регулирования обоих законов являются отношения в сфере государственно-частного партнерства (ГЧП), оценка **актуальности** принятия законопроекта депутата Луканина А.А. аналогична представленной управлением в аналитической записке от 01.11.2012 № 251 к альтернативному законопроекту депутата Плюснина В.Б.

В частности, ранее отмечалось, что ГЧП является неотъемлемым условием функционирования современной рыночной экономики. Реализуемые в рамках государственно-частного партнерства проекты позволяют привлечь в сферу реализации публичных функций органов государственной власти и местного самоуправления значительные финансовые ресурсы. При этом реализация этих функций в рамках ГЧП позволяет снизить издержки и инвестиционные риски, повысить уровень предоставляемых услуг, поскольку в силу своей мобильности и лояльности к нововведениям частный бизнес обладает более высокой конкурентоспособностью.

Вследствие возможности объединить ресурсы и распределить риски между публичным и частным партнерами при реализации общественно важных инвестиционных проектов, государственно-частное партнерство приобретает все большую значимость в процессе обеспечения социально-экономического развития регионов. В настоящее время уже более шестидесяти субъектов Российской Федерации приняли законы, устанавливающие основы правового регулирования и общие принципы организации отношений в рамках

государственно-частного партнерства на своей территории.

Уставом Пермского края (ст.32) определено, что расширение процедур государственно-частного партнерства в развитии объектов инфраструктуры Пермского края на долгосрочной основе при защите прав и интересов потребителей услуг является *одним из принципов* деятельности органов государственной власти Пермского края по приоритетным направлениям развития Пермского края. В то же время необходимой правовой основы, определяющей условия и порядок реализации ГЧП на территории Пермского края, до настоящего времени не установлено.

Полагаем, что установление основ правового регулирования государственно-частного партнерства в Пермском крае является сегодня одним из необходимых условий для запуска разнообразных механизмов конструктивного взаимодействия бизнеса и государственной власти. С учетом этого рассмотрение краевого закона, регламентирующего данный вид деятельности, считаем **актуальным**.

Как следует из преамбулы, рассматриваемый законопроект внесен в целях создания условий для привлечения в экономику Пермского края инвестиций на основе государственно-частного партнерства. Он состоит из 6 глав, содержащих 20 статей.

В законопроекте определяются предмет регулирования закона; основные понятия, принципы, формы и условия финансового и имущественного участия Пермского края в ГЧП; содержание соглашения и объект соглашения о ГЧП; общий порядок конкурсного отбора и заключения соглашения о ГЧП, а также отдельные положения исполнения соглашений и управления проектами ГЧП.

Одной из особенностей данного законопроекта является закрепление обязанности включения проекта ГЧП в Программу социально-экономического развития Пермского края, а также в краевую инвестиционную программу либо в долгосрочную целевую программу. При включении проектов ГЧП в указанные программы должны быть обоснованы результативность и эффективность использования средств бюджета Пермского края.

Принятие законопроекта будет иметь **благоприятные социально-экономические последствия**, связанные с созданием условий для активизации деятельности органов государственной власти по привлечению частных инвестиций в сферу реализации своих публичных интересов.

В то же время необходимо отметить наличие в законопроекте **проблемных моментов**, препятствующих, по нашему мнению, как практической реализации норм закона в соответствии с обозначенными целями, так и широкому использованию возможностей государственно-частного партнерства.

1. Полагаем, что целью принятия закона должна быть не столько привлечение инвестиций в экономику Пермского края, сколько реализация полномочий органов государственной власти и местного самоуправления с привлечением средств частных инвесторов. Такой подход к формулировке

цели, по нашему мнению, позволит в условиях ограниченности бюджетных и имущественных ресурсов в дальнейшем выстроить приоритеты отбора проектов, реализуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления на принципах ГЧП.

Отметим, что далее в тексте законопроекта при определении понятийного аппарата учитываются посылы к реализации государственных полномочий, но в этом случае возникает противоречие с формулировкой цели закона, отраженной в преамбуле.

2. Считаю целесообразным расширить предмет регулирования закона, включив в него не только проекты, реализуемые органами государственной власти Пермского края, но и проекты реализуемые органами государственной власти совместно с органами местного самоуправления. Необходимость расширения предмета регулирования закона вытекает из состава полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые включают реализацию межмуниципальных программ и проектов по целому ряду направлений.

*В частности, согласно статье 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям субъектов РФ отнесено осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, развития субъектов малого и среднего предпринимательства, поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, реализации межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований и др.*

С учетом расширения предмета закона требуется внести изменения в понятийный аппарат.

3. Требуют корректировки приведенные в статье 3 законопроекта определения проекта государственно-частного партнерства и соглашения о государственно-частном партнерстве. В предложенной редакции эти определения могут быть применимы к любому проекту и соглашению, не связанному с ГЧП, поскольку смысловое содержание указанных понятий не направлено на предмет регулирования.

В целях уточнения определения проекта ГЧП, по-нашему мнению, необходимо указать по поводу чего возникают правоотношения, а в определении соглашения о ГЧП необходимо отразить не только форму (договор), но и его направленность.

4. Статья 5 законопроекта посвящена изложению принципов участия Пермского края в ГЧП. В связи с этим считаем целесообразным учесть в данной статье также принципы, применяемые в процессе заключения

соглашений и изложенные в ч.2 статьи 12. Соответственно из ч.2 ст.12 указанные принципы предлагаем исключить.

5. Представленные в статье 5 принципы участия Пермского края в ГЧП, требуют, по нашему мнению, более корректного изложения.

В частности, упоминаемые в пп.5 «равные начала» в отношении участников ГЧП, по нашему мнению, не применимы с точки зрения финансового и имущественного участия, поскольку конкретные доли участия должны будут определяться соглашением.

*Вероятно, данный принцип должен определяться как равноправие во взаимоотношениях сторон соглашения о ГЧП.*

Отраженный в п.6 принцип «равного доступа» к участию в конкурсах на право заключения соглашения о ГЧП, необходимо, по-нашему мнению, также откорректировать, поскольку понимание равенства может неоднозначным.

*Полагаем, что в данном случае речь должна идти о применении конкурентных конкурсных процедур отбора участников ГЧП.*

Используемые в п.3 требования к «открытости и доступности» информации очень близки по смыслу. По нашему мнению, доступность следует заменить на прозрачность.

Отметим также, что пп. 7 и 8 также близки по смыслу, поскольку добросовестность сторон предполагает соблюдение прав и законных интересов партнеров.

6. Одним из существенных проблемных моментов законопроекта является неопределенность форм возможного участия Пермского края и частного партнера в проектах ГЧП. В связи с этим не представляется возможным предметно оценить изложенные в статьях 5-8 законопроекта положения о финансовом и имущественном участии Пермского края в проектах ГЧП.

Отметим, что о необходимости решения вопроса о формах участия Пермского края в проектах ГЧП неизбежно возникает на стадии заключения соглашения, на что указывается в ч.3 статьи 12 законопроекта.

7. Отметим некорректность изложения статьи 12 законопроекта, поскольку в этой статье процесс *заключения* соглашения завершается проведением конкурса на право заключения такого соглашения.

Не ясным является вопрос привлечения независимых экспертов и специалистов на договорной основе (ч.5 статьи 12). В частности, необходимо определить для чего и на какой стадии эти эксперты могут привлекаться.

8. Считаем неправомерным возлагать ответственность за исполнение соглашения о ГЧП, равноправными сторонами которого являются публичный и частный партнеры, возлагать только на уполномоченный орган (ч.2 статьи 18 законопроекта).

В связи с этим, в законопроекте следует уточнить, что указанная ответственность возлагается на уполномоченный орган только в части исполнения обязательств публичного партнера.

9. В качестве редакционных замечаний и предложений отметим следующие.

Из наименования статьи 10 целесообразно исключить слово «Условия».

Необходимо конкретизировать последнее предложение ч.5 статьи 12, поскольку в предложенной редакции речь идет о порядке взаимодействия исполнительных органов в целом (без привязки к ГЧП).

Кроме того, п.10 ч.1 статьи 5 частично дублирует ч.4 данной статьи.

Заместитель начальника управления,  
советник государственной гражданской  
службы Пермского края 1 класса

Е.А.Селянинова