



**КИЛИНКАРОВ
ВЛАДИМИР ВИТАЛЬЕВИЧ**

партнер, руководитель практики публично-частного партнерства юридической фирмы «Максима Лигал», ответственный секретарь рабочей группы по подготовке Модельного закона «О публично-частных партнерствах» для государств — участников СНГ, старший научный сотрудник юридического факультета СПбГУ, кандидат юридических наук

О РОЛИ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

Статья представляет собой рецензию на коллективную монографию «Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт»^{*} и содержит мнение автора об интересе к сравнительно-правовым исследованиям и их роли в становлении публично-частного партнерства как института российского законодательства.

Ключевые слова: публично-частное партнерство (ПЧП), государственно-частное партнерство (ГЧП), муниципально-частное партнерство, концессия, соглашение о публично-частном партнерстве, концессионное соглашение, публичный договор, инфраструктурный проект

В последние два-три года наблюдается значительный рост интереса экономического и юридического сообществ России к публично-частным партнерствам (далее также — ПЧП)¹ — интереса, обуслов-

ленного возможностью использования ПЧП в качестве инструмента реализации инфраструктурных проектов различного рода и масштаба. Известно,

содержанию виды взаимодействия государства и бизнеса. По нашему мнению, под ПЧП, по крайней мере для целей правового регулирования, следует понимать специфическую форму сотрудничества публичного и частного сектора, основанную на договоре и предполагающую решение отдельных государственных и муниципальных задач. Особенности такой формы взаимодействия предопределяются целым рядом признаков, главный из которых заключается в объединении ресурсов и особом сбалансированном распределении рисков. Последнее предполагает передачу частному партнеру, с одной стороны, большего объема рисков по сравнению с закупкой товаров, выполнением работ или оказанием услуг для публичных нужд и, с другой — меньшего по сравнению с арендой на инвестиционных условиях и тем более приватизацией. Понятие ПЧП в данном смысле включает в себя различные виды и модели соглашений, основными из которых являются концессионные соглашения, предполагающие возврат инвестиций за счет конечного потребителя, и контракты жизненного цикла (также иногда называются соглашениями публично-частного партнерства), в рамках которых публичный партнер вносит частному партнеру периодические платежи «за доступность объекта» (*availability payments*).

^{*} Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт: коллект. моногр. / под ред. Е. Гриценко. М., 2014.

¹ Здесь и далее вместо термина «государственно-частное партнерство (ГЧП)» нами используется термин «публично-частное партнерство (ПЧП)» как наиболее емкий и традиционный для рассматриваемой юридической модели. Использование именно этого словосочетания согласовывается со сложившейся в России и других странах тенденцией объединять понятия «государственный» и «муниципальный» в понятие «публичный»: конструкции «публичное право», «публичные услуги», «публичный субъект», «публичное образование», «публичные закупки» уже давно вошли в юридический инструментарий и не связываются специалистами с исключительно общественными явлениями. Кроме того, наименование «публично-частное партнерство» соответствует международным стандартам в данной области (ЮНСИТРАЛ, ЕЭК ООН, ОЭСР, ЕС, ЕБРР) и национальной практике ведущих экономик мира. При этом указанный термин не рассматривается нами в широком смысле, подразумевающим различные по своей природе, форме и

что Российская Федерация — страна с особым геополитическим и экономическим положением, остро нуждающаяся в оперативном создании (восстановлении, модернизации) различных типов инфраструктуры на всем протяжении ее территории, от Калининграда до Владивостока. Данная потребность обуславливает круг первостепенных целей и задач, которые ставит перед собой руководство государства, а также то внимание, которое уделяется концессиям и другим типам ПЧП. В нашей стране, как и в любом другом развивающемся государстве, ощущается нехватка бюджетных средств и современных управленческих и технических решений, необходимых для эффективного развития социальной и экономической инфраструктуры. Подобные условия вкупе с невозможностью полной передачи частному сектору множества инфраструктурных объектов способны сделать публично-частное партнерство достойной альтернативой государственным и муниципальным закупкам, с одной стороны, и приватизации — с другой.

Действительно, механизм публично-частного партнерства обладает рядом существенных преимуществ, дает быстрый эффект и позитивно сказывается на социально-экономическом развитии территорий. Наиболее ярким примером масштабного и оперативного развития инфраструктуры с применением моделей ПЧП служит Соединенное Королевство, в особенности Англия и Уэльс. Активно эксплуатируемые властями Великобритании механизмы частной финансовой инициативы (*PFI*) и концессии позволили ей за 20 лет поднять национальную инфраструктуру на невероятно высокий уровень. Успех Соединенного Королевства и некоторых других государств послужил толчком для повсеместного исследования и внедрения механизмов публично-частного партнерства за рубежом. Однако по мере того, как одни проекты переходили в эксплуатационную стадию и начинались другие, возрастала и достигала критических объемов нагрузка на бюджет, которая в конце концов в условиях всемирного экономического кризиса поставила некоторые регионы и даже страны (например, Португалию) перед угрозой дефолта. Этот опыт наглядно показал, как привлекательность масштабных частных инвестиций в инфраструктуру с точки зрения ближайшей перспективы может с легкостью затмить рациональный расчет, необходимый в стратегическом бюджетном планировании.

В России институт публично-частного партнерства является довольно молодым и мало исследованным, что отражается на качестве правового регулирования и препятствует притоку обширных частных инвестиций в государственную и муниципальную инфраструктуру. В этом есть свои плюсы и минусы.

С одной стороны, это позволило избежать многих ошибок, свойственных первоначальной эйфории в отношении ПЧП и разного рода модификаций частной финансовой инициативы: у нас есть возможность учесть эти ошибки и выстроить необходимое правовое регулирование практически с чистого листа. С другой — усугубляющееся геополитическое и экономическое положение приводит к падению интереса к России со стороны зарубежных инвесторов, а возросшие социальные обязательства государства обозначили дефицит бюджетных средств для развития инфраструктурных проектов. Может статься, что прошедшие до и после экономического кризиса годы оказались для инфраструктуры десятилетием упущенных возможностей. Тем не менее не стоит излишне драматизировать ситуацию и тем более отрицать всяческие перспективы внедрения публично-частного партнерства в отечественную правовую систему. Напротив, мы полагаем, что в сложившихся обстоятельствах формирование законодательства о публично-частном партнерстве назрело как никогда. Оно способно дать толчок повсеместному развитию инфраструктуры и должно стать той правовой основой, которая является необходимым условием решения масштабных социально-экономических задач, заявленных руководством нашей страны. Проводимая в настоящее время реформа законодательства о концессионных соглашениях и публично-частных партнерствах должна быть построена на рациональных началах, исходить из первостепенной роли интересов государства и общества, эффективного соотношения цены и качества инфраструктуры и публичных услуг, необходимости участия в проекте всех заинтересованных сторон и достижения справедливого баланса их интересов. Трудно переоценить значение зарубежного опыта для анализа и понимания данных принципов, природы публично-частного партнерства, а также путей и способов правового регулирования такого рода отношений. Более того, по нашему убеждению, законодатель должен отдавать приоритет именно сравнительно-правовым и экономическим исследованиям в данной области.

В связи с этим особенно отметим актуальность и своевременность опубликованной летом 2014 г. монографии «Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт», ставшей результатом коллективного труда авторитетных российских и германских ученых и практиков — участников двух российско-германских научных конференций «ПЧП в муниципальной сфере: правовые предпосылки привлечения частных субъектов к решению публичных задач» (23–25 ноября 2011 г., Санкт-Петербург) и «ПЧП в муниципальной сфере: реализация, финансирование, контроль» (11–13 апреля 2012 г., Регенсбург)².

Представленная работа является в своем роде уникальной, причем как с точки зрения коллектива авторов, на несколько лет объединившего ученых из ряда ведущих университетов и научно-исследовательских центров России и Германии³, представителей международных юридических фирм, исполнительных, судебных органов и других организаций обеих стран, так и с точки зрения рассматриваемых ими проблем публично-частного партнерства.

На передний план монографии выносятся сравнительно-правовые аспекты реализации проектов ПЧП в России и Германии, позволяющие взглянуть на некоторые привычные вопросы ПЧП со стороны германского опыта. Последний характеризуется сдержанным, если не критичным отношением к публично-частным партнерствам, что довольно отчетливо проявляется на страницах монографии и представляет особую ценность для отечественной экономики и правовой системы, не ут-

вердившихся окончательно в своем отношении к данному институту. Другой важной особенностью этого исследования является то, что авторы сосредоточили свое внимание главным образом на муниципальном уровне реализации проектов ПЧП, что отражено в названии книги и представляет значительный интерес для российской доктрины и практики, до сих пор уделяющих, на наш взгляд, недостаточно внимания муниципальным аспектам публично-частного партнерства.

К общим положительным моментам, отличающим данную монографию, следует отнести разносторонний характер подходов к исследуемой проблематике, сочетающий в себе научную и практическую, экономическую, правовую, административную и политическую составляющие и обусловленный наличием в коллективе авторов как видных ученых, так и практиков, представляющих местные администрации, суды, торговые палаты, юридические компании и другие организации. Они рассмотрели проблемы реализации проектов ПЧП с разных теоретических и эмпирических позиций, что последовательно продемонстрировано на протяжении всей книги.

Ее первая глава посвящена конституционным основам допустимости передачи публичных задач частным субъектам: здесь изложены российский и германский подходы к проблеме, известной в англо-американском праве под названием *ultra vires*. В отношении публично-частного партнерства доктрина *ultra vires* имеет особое, системообразующее значение, участвуя в решении вопроса о том, имеет ли публичный орган право передавать полномочия и обязанности, вытекающие из его административной функции, частному сектору: может ли он поручить оказание публичных услуг частному партнеру? Может ли один орган власти поручать исполнение части его функций другому органу власти того же или иного уровня, в частности применительно к совместному участию нескольких публичных субъектов в проекте ПЧП?

В Германии данная проблематика является одной из ключевых и активно обсуждается в научных и практических кругах. Основные позиции соответствующей дискуссии изложены в статьях трех немецких авторов (У. Штайнер, У. Крамер, Ж. Грайм), приведенных в § 2–4 монографии. Во-первых, с учетом тех сложностей, которые, как и в России, связаны с четким определением публично-частного партнерства (*öffentlich-private Partnerschaft*) и его правовой природы, ПЧП в Германии рассматривается У. Штайнером как разно-

² Конференции были организованы в Германско-российский год образования, науки и инноваций (2011/2012) на основе кооперации Санкт-Петербургского государственного университета, Университета Регенсбурга и Института восточно-европейского права Мюнхен/Регенсбург при поддержке Федерального министерства образования и научных исследований Германии и Фонда им. Х. Фильберта.

³ Среди них — юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета, Университет Регенсбург, Университет Пассау, Гумбольдский университет (Берлин), Институт восточно-европейского права (Мюнхен/Регенсбург), Институт права стран Восточной Европы Кильского университета им. Х. Альбрехта, Институт модернизации управления и реформирования полиции в Средней и Восточной Европе Высшей школы экономики и права (Берлин), Юридический институт Сибирского федерального университета, Санкт-Петербургский институт гуманитарного образования (СПБИГО), юридический факультет Санкт-Петербургского кампуса (филиала) научно-исследовательского университета, Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ).



видность функциональной приватизации (*funktionelle Privatisierung, oder Erfüllungprivatisierung*), когда частному лицу передаются отдельные полномочия по выполнению публичной задачи, однако ответственность за ее осуществление сохраняется за публичным сектором. Частный партнер при этом выступает в качестве административного помощника, а отношения, складывающиеся между ним и гражданами, носят публично-правовой характер. В то же время Е.В. Гриценко полагает, что публично-частное партнерство представляет собой особую форму кооперации публичного и частных субъектов, которую не следует смешивать с различными формами передачи публичных функций и полномочий в частный сектор: если в процессе кооперации дополнительно встает вопрос об их делегировании частному партнеру, решение возможно только в рамках публично-правовых форм ПЧП и с соблюдением принципов и правил такой передачи. Далее автор уточняет, что «в рамках ПЧП могут использоваться как гражданско-правовые, так и публично-правовые формы, в зависимости от природы и содержания заключаемого договора: гражданско-правовые обязательства или публично-правовые отношения, связанные в том числе с передачей (делегируанием) публичных полномочий или функций частному субъекту либо без таковой»⁴.

В Германии вопросы о наличии конституционно-правовых основ приватизации публичных задач возникают большей частью в отношении материальной приватизации, которая предполагает полную передачу публичной задачи частному лицу и к которой публично-частные партнерства обычно не относятся. Конституционно-правовое обоснование такой возможности строится от противного: через невмешательство в монополию государства на применение принуждения (как следствие принципа правового государства в соответствии с абз. 3 ст. 20 Основного закона ФРГ); отсутствие запрета на осуществление несuverенных полномочий лицами, не замещающими должности публичной службы (абз. 4 ст. 33 Основного закона); возможность осуществления тех же суверенных полномочий при наличии в законе так называемой институциональной оговорки (*institutionelle Gesetzesvorbehalt*); через соответствие целям социального государства (абз 1 ст. 20 Основного закона) и охраны окружающей среды (ст. 20а Основного закона) и основам организации исполнительной власти (ст. 83

и последующие Основного закона). Применительно к муниципальным задачам определенные ограничения налагает, как это ни странно звучит, право общин и их объединений (включая муниципальные районы) на самоуправление в рамках установленных для них законом задач (предложение 2 абз. 2 ст. 28 Основного закона). Как отмечает У. Крамер, в юридической литературе и судебной практике Германии разнятся мнения о допустимости материальной приватизации в контексте гарантии коммунального самоуправления, если речь идет об исполнении исконных самоуправленческих задач муниципалитетов. Таким образом, по общему правилу ПЧП, являясь проявлением функциональной приватизации, не входит в противоречие с конституционными ограничениями, хотя проблемы с его конституционно-правовым обоснованием могут возникнуть в тех случаях, когда оно вмешивается в прямо определенную в Основном законе ФРГ монополию государства или предполагает полную передачу частному партнеру самоуправленческих задач местных органов власти. В любом случае, поясняет У. Крамер, если государство приватизировало свои задачи, оно несет своего рода гарантийное обязательство, в частности обязанности и впредь гарантировать основные права (*Grundrechte*) и убедиться, что задача, которая, по крайней мере, с точки зрения субсидиарной ответственности (*Auffangverantwortung*) остается за ним, выполняется надежно и качественно, с учетом общественных интересов. «Государство при этом никуда не уходит, просто происходит “метаморфоза” публичных задач: если государство передает исполнение определенных задач частным лицам, то вместо обязанности исполнения оно несет обязанность обеспечения надлежащего исполнения. В итоге после приватизации государство отвечает почти за такое же количество задач, как и до приватизации»⁵, — подчеркивает немецкий ученый.

Российский взгляд на проблему *ultra vires* в монографии изложила Е.В. Гриценко, отметившая, что, с одной стороны, Россия и Германия схожи в фундаментальных конституционных принципах организации публичной власти и взаимоотношений между государством и частным сектором, а с другой — между их системами делегирования публичных задач можно обнаружить немало различий.

В России, как и в Германии, передача властных полномочий публичными субъектами иным самостоятель-

⁴ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт. С. 49.

⁵ Там же. С. 80.

ным в правовом отношении лицам не имеет прямого конституционного закрепления. Однако, как указывает Е.В. Гриценко, такая форма осуществления публичных задач не может исключаться в силу действия принципа демократической государственности и провозглашения права граждан, как и их объединений, на участие в управлении делами государства, включая и местное самоуправление (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ). При этом приводится позиция Конституционного Суда РФ, на примере саморегулируемых организаций арбитражных управляющих положительно ответившего на вопрос о возможности и наличии конституционных оснований передачи отдельных управленческих и контрольных полномочий исполнительных органов власти (властных организационно-контрольных полномочий) негосударственным организациям.

В то же время автор обоснованно критикует отечественного законодателя и Конституционный Суд за отсутствие должной дифференциации передачи полномочий и иных вариантов привлечения частных субъектов к решению публичных задач, имеющей место в Германии. «Поскольку осуществление властных полномочий предполагает вторжение в сферу реализации прав и свобод граждан и их объединений, — пишет автор, — из Конституции вытекают особые условия и достаточно жесткие пределы делегирования частным субъектам властных полномочий. Эти требования предопределены особым социальным назначением публичного образования как гаранта защиты прав и свобод, что в свою очередь вытекает из принципа правового государства»⁶.

Е.В. Гриценко призывает отличать институт привлечения частных субъектов к решению публичных социально-экономических задач от института передачи публично-властных полномочий частным субъектам посредством применения различных публично-правовых и частноправовых форм кооперации и взаимодействия публичных и частных субъектов. По сравнению с передачей властных полномочий такое привлечение имеет еще более широкие конституционные основания, поскольку вытекает из свободы экономической деятельности и конституционного требования поддержки конкуренции (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ), конституционных гарантий социальных и экономических прав (ст. 34–37, 39–41, 43–44 Конституции РФ), принципа социального государства и прежде

всего из требования создания условий для свободного развития каждого (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ).

В целом следует согласиться с автором в том, что Конституция РФ в строгом смысле не препятствует ни передаче публичных задач частному субъекту, ни привлечению его к реализации таковых, однако в первом случае законом должны быть установлены жесткие правовые рамки и четкая правовая форма.

Поскольку проект публично-частного партнерства может предполагать обе модели привлечения частного партнера к решению публичных задач, необходимо применять дифференцированный подход к оценке правовых оснований такого привлечения и соблюдать осторожность относительно объема предоставляемых компетенций (полномочий и обязанностей).

Вторая глава монографии («ПЧП — понятие, значение, правовые рамки») отличается большим разнообразием тем и подходов. Тон дискуссии задает статья В.Ф. Попондопуло о понятии и правовых рамках ПЧП в России. Общие вопросы муниципальных ПЧП в Германии рассматриваются Ф.-К. Шеелем, отдельные сравнительно-правовые аспекты ПЧП в ФРГ и РФ — И. Левиным, вопрос о значении и перспективах развития института ПЧП в обеих странах — Г. Манссеном, В.Ф. Попондопуло и С. Кирсановым. В статье последнего изложен экономический взгляд на объективные предпосылки применения ПЧП в России. Вообще в данной главе представлены доминирующие подходы к вопросу об эффективности ПЧП и его перспективах: для Германии, уже пережившей пик интереса и развития ПЧП (Г. Манссен, Ф.-К. Шеель), характерно сдержанное, критическое отношение к данному институту, в то время как для России, до сих пор не испытывавшей на себе все его плюсы и минусы в полной мере, — отношение оптимистическое, о чем свидетельствуют, в частности, статьи В.Ф. Попондопуло, И. Левина и С. Кирсанова. Так или иначе, как справедливо подчеркивает Е.В. Гриценко, несмотря на различия в суждениях, авторы приходят к общему выводу о необходимости основательно взвешивать преимущества и недостатки, которые могут повлечь ПЧП-проекты, а не заикливаться на идеологическом противостоянии — за или против ПЧП. В связи с этим она обращает внимание читателя на статью об осуществляемом муниципалитетами административном правовом надзоре за ПЧП-проектами (статья Ш. Папстхарта). Особое значение на этом фоне

⁶ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт. С. 25.



приобретают вопросы бюджетной экономии, эффективности проектов ПЧП и их правильной подготовки, включая проведение полноценных финансово-экономических расчетов, которые затрагиваются в главе 5 монографии.

Основные вопросы, поставленные авторами во второй главе, касаются понятия и правовой природы публично-частного партнерства. В.Ф. Попондопуло использует широкую концепцию ПЧП, согласно которой под ним может пониматься не одна, а множество разных по природе форм сотрудничества государства (муниципального образования) и бизнеса, включая, например, строительный подряд для государственных или муниципальных нужд, доверительное управление государственным или муниципальным имуществом, соглашение о разделе продукции, концессионное соглашение и ряд иных. Такое понимание приводит автора к закономерному выводу о непривлекательности предложения о принятии специального закона о ПЧП, который попросту не сможет охватить все многообразие форм и видов публично-частного партнерства. При этом В.Ф. Попондопуло оппонирует сторонникам научных подходов, предлагающих сформулировать и закрепить единое понятие публично-частного партнерства в законе о ПЧП (в частности, А.В. Белицкой). По его мнению, подобные определения являются слишком общими и не учитывают весь спектр и особенности различных форм ПЧП.

|| Мы полагаем, что широкий подход к ПЧП доказывает свою непродуктивность с точки зрения целей и задач правового регулирования.

Споры между приверженцами различных подходов к пониманию публично-частного партнерства происходят не только в России, но и повсеместно, и, как отмечает Г. Манссен, попытка дать определение или описание понятию «публично-частное партнерство» остается в конечном итоге неудовлетворительной. При этом, по его мнению, подобно тому как науке административного права не навредила проблема поиска определения понятия «управление», так и исследование феномена ПЧП не становится бесплодным из-за того, что не представляется возможным его точное отграничение от связанных с ним явлений, «поскольку суть проблемы, как правило, более интересна, чем периферийные явления, поэтому „ПЧП“ может быть описано как сложная конструкция привлечения частных лиц к исполнению публичных задач. Средствами

при этом выступают классические инструменты общего административного права, т.е. частноправовые и публично-правовые договоры, создание хозяйственных обществ или передача задач на основе закона»⁷. В итоге Г. Манссен приходит к выводу, что ПЧП является не самостоятельной догматической категорией, а феноменологическим описанием, базу для которого создают соответствующие учения из общего административного права. Таким образом, германский ученый также скатывается к общему, феноменологическому пониманию публично-частного партнерства, которое в нашем представлении, несомненно, имеет право на жизнь, но скорее принесет пользу теоретической части науки административного и предпринимательского права, нежели послужит практическим целям правового регулирования, диктующим необходимость выделения отдельных видов правоотношений и группировки их в рамках правовой формы ПЧП в его узком понимании⁸.

⁷ Там же. С. 118.

⁸ Даже внутри административно-правовой группы российских авторов представленной монографии наблюдается серьезное расхождение во мнениях относительно понимания ПЧП. Так, С. Курбатова полагает, что взаимодействие публичных и частных субъектов в целях реализации публично значимых задач может осуществляться в самых разнообразных формах, к числу которых с учетом обозначенного в российском законодательстве широкого подхода к пониманию государственно-частного (муниципально-частного) партнерства может быть отнесено и финансирование государственными (муниципальными) образованиями юридических лиц путем предоставления им бюджетных средств в форме субсидий. Статьей ранее в главе 5 мы видим критику широкого понимания ПЧП со стороны М.В. Кустовой, справедливо полагающей, что механическое объединение в рамках понятия муниципально-частного партнерства любых традиционных форм взаимоотношений муниципальных образований с частными субъектами, сопряженных с использованием сохраняющих свое прежнее содержание форм бюджетных расходов, не создает качественно нового предмета для финансово-правового регулирования, а следовательно, и для исследований в рамках финансово-правовой науки. При этом Е.В. Гриценко, по всей видимости, поддерживающая избирательное включение в понятие ПЧП отдельных форм взаимодействия публичного и частного субъектов, предлагает в главе 1 понимать под ПЧП особую форму совместной деятельности публичного и частного субъектов, обладающую рядом таких квалифицирующих признаков, как совместное осуществление публичной задачи, общественный интерес, наличие взаимного, встречного интереса сторон ПЧП, взаимные обязательства, распределение рисков, наличие особого объекта — публичной собственности (объекта публичного значения) либо совместного осуществления публично значимой деятельности. Похожего подхода придерживается И. Левин, аналогичные признаки предлагает А.В. Белицкая и ряд других авторов. Подобное понимание, на наш взгляд, может

Поэтому, соглашаясь с В.Ф. Попондопуло в том, что теоретически под публично-частным партнерством могут пониматься различные юридические формы взаимодействия государства и бизнеса и что с этой точки зрения закрепление общего понятия ПЧП в специальном законе не имеет юридического смысла, в то же время хотелось бы поддержать попытки таких авторов, как А.В. Белицкая⁹, сформулировать более узкое понятие ПЧП, включающее лишь одну определенную группу правовых моделей (в первую очередь концессии и контракты жизненного цикла), традиционно охватываемую законами о публично-частных партнерствах и концессионных соглашениях за рубежом. Как показывает практика, данные модели ПЧП обладают схожими признаками, должны основываться на единых принципах правового регулирования и нуждаются в одних и тех же гарантиях для публичного и частного партнеров, финансирующих организаций, иных участников проектов ПЧП и потребителей публичных услуг. Следует согласиться с проф. В.Ф. Попондопуло и другими авторами в том, что сам по себе специальный закон о ПЧП не может решить все проблемы реализации и развития концепции публично-частного партнерства, необходимо также совершенствовать существующее инвестиционное, налоговое и иное законодательство, определяющее общие условия осуществления ПЧП.

Другой важной проблемой, поставленной во второй главе монографии и получившей развитие в главе третьей, является проблема правовой природы ПЧП, определения его места в частном или публичном праве. Соглашения о публично-частном партнерстве в форме публичного договора распространены во Франции, встречаются в Германии и некоторых других странах континентальной Европы — в романо-германской правовой системе больше, чем где-либо, распространен подход, относящий концессионные и иные соглашения о ПЧП к сфере публичного права. Такой подход, имея свои основания, которые, несомненно, должны найти отражение в правовом регулировании публично-частных партнерств, имеет ряд существенных недостатков,

быть признано наиболее продуктивным (по крайней мере, с регулятивной точки зрения) и заслуживает всяческой поддержки.

⁹ См.: Белицкая А.В. Правовой механизм осуществления государственно-частного партнерства в социальной сфере // Российский ежегодник предпринимательского (коммерческого) права. 2011. № 5 / под ред. В.Ф. Попондопуло. СПб., 2012. С. 197.

основным из которых является отсутствие необходимого для стабильной реализации проектов ПЧП инструментария (обязательственного регулирования, частноправовых гарантий, средств и способов защиты), связанное с особенностями метода публично-правового регулирования, не способного в глазах частного инвестора обеспечить ему требуемый баланс интересов всех участников дорогостоящего инфраструктурного проекта. В целом объективный обзор основных недостатков публично-правовых и промежуточных (между частноправовой и публичной) концепций ПЧП¹⁰, равно как и основных частноправовых признаков данного института, приведен в статьях В.Ф. Попондопуло во второй главе монографии и О.А. Городова в третьей.

О.А. Городов, рассмотрев различные аспекты позитивного регулирования концессионных соглашений в России, отмечает в правоотношении, возникающем из концессионного соглашения, присутствие как публично-правовых, так и частноправовых признаков. К первым автор относит: наличие одностороннего властного акта органа публичной власти как необходимого основания возникновения договорных концессионных отношений; возложение на концессионера отдельных, в том числе управленческих, функций, которые являются прерогативой органа публичной власти; управление концессионером публичными имущественными комплексами под административным контролем, осуществляемым посредством использования публично-правовых методов; наличие публичного интереса, проявляющегося в том числе в необходимости удовлетворять потребности населения в товарах и услугах. Ко вторым — (а) прямые признаки: указание законодателя на применение к концессионным соглашениям в соответствующих частях правил гражданского законодательства; предпринимательский характер концессионного соглашения, обусловленный участием предпринимателя на стороне концессионера; (б) косвенные

¹⁰ Сторонники данных концепций, как отмечает О.А. Городов в третьей главе монографии, либо рассматривают концессионное соглашение в качестве договора гибридного типа, включающего в себя гражданско-правовые и административно-правовые отношения, либо понимают под ним некий публично-частный договор гражданского права. См., напр.: Сосна С.А. Концессионные соглашения. Теория и практика. М., 2002. С. 46–48; Доронина Н.Г. К вопросу о правовой природе концессионных соглашений // Право и экономика. 1997. № 1. С. 53; Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Рецензия на кн.: Сосна С.А. Концессионные соглашения. Теория и практика. М., 2002 // Новая правовая мысль. 2005. № 5.



признаки: использование в российской доктрине и законотворческой практике основных элементов модели гражданско-правовой концессии и отказ от отдельных элементов классической публично-правовой концессионной модели; возможность реализации гражданско-правовой правосубъектности публичных образований посредством гражданско-правовых договоров¹¹.

По сути, сам О.А. Городов занимает компромиссную позицию относительно правовой природы ПЧП, рассматривая концессионное соглашение как «договор особого рода, характеризующийся правовым дуализмом содержащихся в нем условий», который не позволяет напрямую отнести данное соглашение ни к гражданско-правовым, ни к административным договорам. При этом автор подчеркивает, что сама по себе принадлежность концессионного соглашения к гражданскому или административному праву в настоящее время практического значения не имеет по причине отсутствия специализированных административных судов, которые бы по примеру Германии, Франции или Финляндии рассматривали дела, связанные с публичными отношениями¹².

Отмечая практическую ценность компромиссного подхода к пониманию ПЧП с уклоном в сторону признания его частноправовой природы, нельзя не согласиться с В.Ф. Попондопуло в том, что концепция публично-правовой природы концессионного соглашения не выдерживает критики хотя бы с точки зрения принципов, на которых основано концессионное право, например принципа добровольности заключения частным инвестором концессионного соглашения и вступления в концессионные отношения или принципа недопустимости одностороннего изменения условий концессионного соглашения, закрепляющих гарантии прав и

законных интересов частных инвесторов в отношениях с публичным органом и исключающих административную природу их отношений.

Значительную часть второй главы монографии занимает исследование основных проблем, возникающих в области реализации проектов ПЧП. Г. Манссен называет в их числе структурный переговорный дисбаланс, подпитываемый отсутствием должной правовой определенности с точки зрения правового регулирования ПЧП; потребность в особой защите муниципалитетов, зачастую страдающих от диктата международных финансовых инвесторов и других максимизаторов прибыли¹³, а также иррациональную мотивировку (идеологическую или продиктованную финансовыми трудностями региона) многих решений о реализации проектов ПЧП, принимаемых муниципалитетами, неспособными оценить реальную экономическую эффективность тех моделей, которые могли бы составить альтернативу публично-частному партнерству. Ф.-К. Шеель добавляет к этому списку большие затраты, которые вынуждены нести муниципалитеты для проведения нормального конкурса в целях реализации проекта ПЧП (включая затраты на экономические и юридические консультации); необходимость высокого качества подбора кадров и многолетнего мониторинга проекта¹⁴; нежелание муниципалитета по понятным причинам проводить открытый конкурс; наличие достойных альтернатив в части структурирования проекта (то же классическое размещение муниципального заказа на отдельные фазы проекта), а также

¹¹ С точки зрения проявления частных и публичных признаков ПЧП в его различных практикующихся в Германии формах следует обратить внимание на статью И. Левина «Правовые формы публично-частного партнерства в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации: сравнительный анализ» (параграф 3 главы 2 монографии). Эта статья содержит весьма обоснованную, с нашей точки зрения, критику российского подхода к правовому регулированию публично-частных партнерств как на федеральном, так и на региональном уровне, по крайней мере, в том состоянии, в каком оно пребывало несколько лет назад вплоть до принятия в июле 2014 г. существенных поправок в Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

¹² См.: Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: герм. и рос. опыт. М., 2014. С. 251.

¹³ К числу последних авторов, в частности, относит организаторов крупных международных соревнований (МОК, ФИФА, УЕФА и др.), навязывающих муниципалитетам и центральным правительствам односторонне ориентированные и зачастую кабальные условия. Признавая целесообразность постановки такого вопроса, следует принципиально не согласиться с направлением решения проблемы, предложенным проф. Г. Манссеном, в частности с тем, что муниципалитет должен быть и оставаться «шеф-поваром»: он несет ответственность за исполнение публичной задачи, а частное лицо может выступать только в качестве «официанта». Роль официанта в большей мере (и то с большими оговорками) подходит частной стороне в обычных публичных закупках, но в проектах публично-частного партнерства инвестиции и компетенции частного сектора должны играть ключевую роль, снабжаясь необходимыми гарантиями и поддержкой со стороны публичного партнера.

¹⁴ На этом фоне показательно замечание Ф.-К. Шееля о том, что в данный момент усилиями центрального правительства в Германии муниципалитетам стало проще получить прямое финансирование для инфраструктурных проектов, что значительно снизило интерес к ПЧП на местном уровне.

проблему сокращения числа кредитных организаций, финансирующих проекты ПЧП, с появлением на этом фоне своего рода эксклюзивных банков, которые в конечном счете могут обслуживать разных претендентов в одном конкурсе и получать таким образом доступ к конфиденциальной информации о существенных условиях оферты претендента. Несмотря на то, что исследования названных проблем реализации проектов ПЧП подготовлены германскими авторами на базе опыта ФРГ, они в равной степени применимы и в российской правовой и экономической действительности, а потому должны вызвать интерес отечественных специалистов.

Третья глава монографии («Правовые формы реализации ПЧП») объединяет в себе различные по тематике статьи. В продолжение затронутой во второй главе дискуссии основное внимание авторов уделено определению частноправовой или публично-правовой природы ПЧП (О. Баллер, А. Васильева, О.А. Городов, отчасти О. Дербин) и идентификации его отраслевой принадлежности. Ряд параграфов посвящен применению инструментов ПЧП в различных секторах экономики (водоснабжение и водоотведение — О. Дербин, инновационная деятельность — О.А. Городов, инфраструктура розничной торговли — К. Граф). Кроме того, часть статей представляет собой исследование отдельных актуальных вопросов, возникающих в сфере реализации ПЧП-проектов: правовых требований к составлению договоров для проектов ПЧП в России (В.Ф. Попондопуло), правовых форм адаптации и стабилизации ПЧП-проектов (А. Алиев), межмуниципального сотрудничества в контексте развития ПЧП-процессов в России (В. Сивицкий). С одной стороны, можно заметить, что многие из представленных в третьей главе статей (параграфов) не связаны единой логикой, что может негативно сказаться на целостности ее восприятия. Однако, с другой стороны, каждая из затронутых тем по своему значима и интересна, а такое многообразие исследуемой проблематики позволяет составить общее представление о многогранности института ПЧП, разнообразии подходов к его правовой природе, формам реализации и обеспечению благоприятного развития, что, в свою очередь, не должно остаться незамеченным заинтересованным читателем.

В частности, большой интерес представляет статья О. Баллера о публично-правовом договоре как основе ПЧП в германском праве. В ней автор признает, что даже действующее административное законодательство

ФРГ не содержит подходящего инструментария для того, чтобы в рамках публично-частных партнерств соединить друг с другом публичные и частные нужды и интересы с учетом рентабельности, а также усилить кооперативную и консенсуальную формы деятельности государственных и муниципальных органов власти. Причины такого пробела, по мнению автора, могут основываться на юридическом конфликте, с одной стороны, поколений, а с другой — культур. При этом оба конфликта тесно связаны друг с другом. Конфликт поколений заключается в том, что германскому общему Закону об административном производстве, включающему раздел о публично-правовом договоре, уже 35 лет, в то время как дискуссия о правовом оформлении ПЧП ведется сравнительно недавно (ей около 15 лет). С точки зрения юридического конфликта культур значение, по словам О. Баллера, имеют сразу несколько аспектов. Первый заключается в том, что традиционный для германской науки административного права и концентрированно выраженный в часто цитируемых словах ее основоположника О. Майера «Государство договоров не заключает!»¹⁵ подход способствовал усилению роли административного акта как центрального элемента публичного управления и восприятию договора между государством и гражданином (если таковой потребуется) как формы субординации, сравнимой с административным актом, но не подлинной формы сотрудничества между юридически равными субъектами. Другой важный аспект состоит в том, что публично-правовой договор — это юридический термин, ПЧП же имеет концептуальные истоки в экономических науках или, соответственно, в науке управления, «и не в последнюю очередь сам термин ПЧП — публично-частное партнерство — говорит о том, что мы имеем дело с сочетанием частного и публичного, частного права и публичного права, что, однако, не делает сути вещей проще»¹⁶.

В конечном итоге О. Баллер признает, что публично-правовые договоры являются редкостью в классическом ПЧП и что более 90% всех публично-частных партнерств оформлены частноправовым способом¹⁷.

¹⁵ Mayer O. Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge, Archiv des öffentlichen Rechts = AöR 3 (1888). S. 3, 42.

¹⁶ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт. С. 187.

¹⁷ По словам О. Баллера, время от времени публично-правовые договоры в германской юридической практике используются в межмуниципальном сотрудничестве, их применение возможно при заключении концессионных договоров в Берлине и Гамбурге, а также при реализации градостроительных ПЧП.



Перспективы разносторонней дискуссии вокруг ПЧП в Германии остаются туманными, и, с его точки зрения, интеграция с законодательством об административном производстве и появление четкой связи с публично-правовым договором маловероятны.

Дискуссия о развитии концепции публично-правового договора в сфере реализации государственных и муниципальных проектов продолжается в статьях А. Васильевой и О. Дербина. Последний рассматривает произошедшие в конце 2011 г. регуляторные изменения в России, связанные с принятием Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении». Особого внимания заслуживает данное автором обоснование административно-правовой природы соглашения об условиях осуществления регулируемой деятельности в сфере водоснабжения и водоотведения, введенного этим Законом: с одной стороны, он анализирует публично-правовую составляющую подобных соглашений, выраженную в регулировании отношений, связанных с установлением тарифов деятельности организаций ВКХ, а с другой — пытается нивелировать определяющее, с точки зрения многих специалистов, значение генеральной оговорки законодателя о том, что к отношениям сторон, возникающим в связи с заключением рассматриваемого соглашения, должны применяться нормы Гражданского кодекса РФ (ч. 6 ст. 36 Закона).

Далее нужно обратиться к проведенной В.Ф. Попондопуло и О.А. Городовым по отдельности систематизации обязательства, вытекающего из концессионного соглашения, и их последовательному анализу отдельных элементов такого договора, включая его стороны, его объект, предмет, содержание, цену, срок и гарантии, предоставляемые партнерам. С точки зрения особенностей его заключения практический интерес представляет предложенная В.Ф. Попондопуло квалификация типовых концессионных соглашений (или «примерных соглашений» в терминологии изменений, внесенных в Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в июле 2014 г.), утверждаемых Правительством РФ и обязательных к применению в соответствии с ч. 2 ст. 13 Закона о концессионных соглашениях: «...по своей правовой природе Типовое концессионное соглашение следует рассматривать как нормативный правовой акт, который вместе с Законом о концессиях составляет нормативно-правовую основу для заключения

конкретного концессионного соглашения»¹⁸. При этом можно поспорить с предложенной автором сдержанно-позитивной оценкой существования подобных типовых соглашений как обязательных. По мнению В.Ф. Попондопуло, их использование выступает дополнительной гарантией отношений сторон ПЧП, а если такое соглашение содержит какие-то положения, которые ущемляют права частных инвесторов (например, незаконно ограничивают доступ к проектам, содержат кабальные условия и т.п.), то они должны признаваться недействительными по суду. Признавая справедливость такого подхода, хотелось бы отметить его существенный недостаток — большое количество сложностей, которые влечет за собой подобный императив в традиционно сложных, капиталоемких и практически всегда индивидуальных концессионных проектах, организуемых непременно в условиях предельно сжатых сроков. Эти проекты больше других нуждаются в гибкости правового регулирования, обусловленной необходимостью установить справедливый баланс интересов частного и публичного партнера на фоне того, что большинство рисков (включая риск финансирования проекта, создания и эксплуатации объекта) несет концессионер, не получающий права собственности на объект концессии, причем даже на время. Следует согласиться с О.А. Городовым, указывающим, что обязательность использования типовых соглашений без учета специфики отдельных проектов «представляет не лучшим решением законодателя, поскольку оно связывает инициативу концессионера»¹⁹.

Из остальных статей, приведенных в третьей главе монографии, нужно рассмотреть общую оценку процедур и средств изменения концессионных соглашений в России, предложенную А. Алиевым, а также довольно интересные исследования механизмов межмуниципального сотрудничества в контексте развития процессов ПЧП в России (В. Сивицкий), особенностей ПЧП в инновационной деятельности (О.А. Городов), а также германских зон улучшенной городской торговой среды как особой формы ПЧП для улучшения индивидуальной розничной торговли в городах (К. Граф). Несмотря на очевидные достоинства каждой из упомянутых статей, хотелось бы покритико-

¹⁸ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт. С. 229.

¹⁹ Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт. С. 247.

вать позицию, в соответствии с которой разного рода межмуниципальные некоммерческие организации, технико-внедренческие особые экономические зоны в России и зоны улучшенной городской торговой среды (*Business-Improvement-Districts, BIDs*) в Германии признаются формами реализации публично-частного партнерства. С нашей точки зрения, подобный широкий подход может иметь лишь некоторое научное обоснование в виде необходимости изучения различных проявлений публично-частного сотрудничества, но не должен вводить в заблуждение относительно специального правового содержания термина ПЧП в практике правового регулирования и реализации инфраструктурных проектов.

В четвертой главе монографии обсуждаются вопросы проведения торгов по проектам публично-частного партнерства, а также прозрачность такого рода проектов. В своих статьях авторы, в частности, исследуют проблемы применения стандартных тендерных процедур публичных закупок, предусмотренных европейскими директивами, в случае отбора частного партнера для реализации проекта ПЧП на национальном уровне (С. Лемберг). При этом особое внимание уделяется институциональным ПЧП, в рамках которых частный и публичный партнер являются участниками компании, реализующей инфраструктурный проект. Как закономерно подчеркивает С. Лемберг, участие частного лица в предприятии со смешанным капиталом обладает значительным конфликтным потенциалом и может быть использовано для обхода обязательных требований законодательства о размещении заказов. Поэтому как в национальной, так и в наднациональной судебной практике по вопросам законодательства о закупках (размещении заказов) с течением времени развился функциональный подход: всякий раз, когда отношения между публичным и частным субъектами в экономическом плане имеют перспективу участия в исполнении публичного заказа частного субъекта, уже самый первый этап отбора публичным субъектом частного партнера для кооперации должен проводиться в рамках законодательства о закупках (размещении заказов). Последующее распределение отдельных публичных заказов компанией ПЧП может происходить и без конкурса. Кроме того, определенный интерес представляет описание автором особенностей применения заявленных европейскими директивами процедур переговоров и конкурентного диалога в проектах публично-частного партнерства.

С позиций сравнительного правоведения и совершенствования отечественного законодательства следует отдельно изучить статью Ш. Вагнера о правовых последствиях нарушения законодательства о закупках при реализации проектов ПЧП. В ней автор рассматривает принятые в Германии гражданско-правовые последствия и способы защиты против трех основных видов нарушений в данной сфере: 1) незаконного прямого размещения заказа, когда публичный заказчик заключает договор напрямую с компанией без выполнения предписанной формальной процедуры; 2) нарушения публичным заказчиком обязанности по информированию и ожиданию; 3) нарушения законодательства о субсидиях. В частности, Ш. Вагнер отмечает, что если договор о ПЧП в конкретном случае ничтожен, то следует двусторонняя реституция по правилам о неосновательном обогащении. Если же согласно германскому гражданскому праву он действителен, но нарушает, как установлено Судом ЕС, европейское законодательство, муниципалитет как публичный заказчик должен найти способ выйти из договора. Как показано в статье, зачастую это возможно только с большим трудом и с финансовыми уступками частному партнеру.

В статье А. Боймля приведена достаточно интересная дискуссия о конституционных основах и отдельных аспектах реализации принципа прозрачности в проектах ПЧП в Германии. Автор обращается к проблемам, связанным с традицией сокрытия административной информации и конституционными ограничениями свободы сбора информации, предусмотренной ст. 5 Основного закона ФРГ, которые выражаются в возможности сбора лишь тех сведений, которые размещены в общедоступных источниках. Кроме того, закрепленные в Основном законе ФРГ право собственности, свобода выбора профессии, охрана коммерческой тайны и персональных данных способны вступить в коллизию с правом на информацию, толкуемым расширительно, а специальные законы в области свободы информации накладывают свои достаточно серьезные ограничения. Следует подчеркнуть, что ввиду значительного сходства конституционных принципов свободы информации ФРГ и принципов информационного законодательства России проблемы, обнаружившие себя в германской юридической практике, имеют существенное значение и для нашей правовой системы. Поскольку прозрачность инфраструктурных проектов напрямую влияет на их эко-



номическую эффективность, очень важно выработать конкретные требования к раскрытию информации о проектах ПЧП и содержании проектных соглашений. Кроме того, необходимо установить за нарушение данных требований суровые санкции вплоть до признания нераскрытых соглашений недействительными, как это предусмотрено, к примеру, Законом о раскрытии информации по договорам о частичной приватизации Берлинского водоканала.

Большой интерес для органов местного самоуправления и других лиц, принимающих участие в подготовке муниципальных проектов ПЧП, представляет пятая глава монографии («Бюджетно-правовые аспекты ПЧП»), затрагивающая различные бюджетные вопросы финансирования ПЧП в муниципальной сфере.

В ней рассматриваются проблемы правового регулирования субсидий как инструмента финансового обеспечения ПЧП (М. Кустова), а также проблемы защиты имущественных интересов сторон бюджетного субсидирования (С. Курбатова). Авторы отмечают увеличение роли субсидий, но признают, что при этом все чаще обнаруживаются пробелы в правовом регулировании данного института, в частности отношений, связанных с заключением договоров о предоставлении бюджетных субсидий и защитой имущественных интересов сторон. Следует согласиться с М. Кустовой и С. Курбатовой в том, что бюджетно-правовая специфика данных отношений не позволяет свободно применять к ним гражданское законодательство. Конечно, можно попытаться квалифицировать их как своего рода пожертвование (ст. 582 ГК РФ), однако, как подчеркивает М. Кустова, такая квалификация не позволяет учесть сложный характер взаимодействия субъектов в рамках муниципально-частного и государственно-частного партнерства, отсутствие в отношениях субъектов бюджетного финансирования эквивалентно-стоимостной основы. Вместе с тем, как правильно пишет С. Курбатова, в публичном праве не определены элементы публичной защиты интересов участников данных отношений, отсутствует правовая регламентация публичного договора, поэтому применение российскими судами гражданского законодательства к соглашениям о предоставлении субсидий во многом является вынужденной мерой. Можно рассматривать такие соглашения как гражданско-правовые договоры, предусмотренные публичным законодательством, а можно — как особые публично-правовые договоры.

Вряд ли этот спор будет разрешен в ближайшей перспективе, однако, на наш взгляд, это не мешает законодателю устранить негативные последствия такой неопределенности за счет внесения в ст. 78 Бюджетного кодекса РФ прямого указания на возможность применения к отношениям, вытекающим из соглашения о предоставлении субсидий, положений гражданского законодательства. На возможность субсидиарного применения гражданского законодательства указывает также и М. Кустова. Как подчеркивают оба автора, пределы подобной аналогии должны быть четко очерчены нормами бюджетного законодательства.

Ряд последующих статей посвящен изучению финансовых и иных преимуществ публично-частных партнерств, что хотя лишь косвенно связано с бюджетным правом как таковым, но все же затрагивает важнейшие вопросы эффективности проектов ПЧП с точки зрения экономии бюджетных средств. Основным вопросом, возникающим в ходе ознакомления с позициями немецких авторов, последовательно изложенных в параграфах 3–5 пятой главы, заключается в том, могут ли достоинства ПЧП и предоставляемые им возможности перевесить те побочные недостатки и риски, которые связаны с его применением в муниципальной сфере.

В этом отношении проявляют оптимизм М. Оберндёрфер и С. Хельд, полагающие, что в сфере строительства и реконструкции школ ПЧП могут способствовать экономии средств и обеспечивать уверенность в расходах на протяжении всего жизненного цикла здания, причем не только в затратных проектах, но и в проектах с малым и средним объемами инвестирования. Благодаря передаче обширного круга задач публичный сектор в значительной степени освобождает себя от административных и организационных затрат и может сосредоточиться на выполнении своих основных функций. Особый потенциал данной альтернативной формы осуществления публичных задач раскрывается, по мнению авторов, за счет того, что ПЧП благоприятствует творческой конкуренции, способной привести к непредсказуемым инновациям.

Д. Дамингер и Р. Грассер более сдержанны в своей оценке: с их точки зрения, единственным преимуществом ПЧП в настоящее время является тот факт, что оно позволяет реализовать проекты, для которых муниципалитет несомненно не получил бы разрешения

на кредит: затраты на проект ПЧП не обременяют непосредственно инвестиционную часть муниципального бюджета своим большим размером, а нагрузка распределяется на много лет вперед в административной части бюджета. Однако, как небезосновательно уточняют авторы, даже в этом случае требуется приложить немало усилий, чтобы убедить орган правового надзора в том, что ежемесячная плата не помешает муниципалитету надлежательно исполнять все свои иные задачи. Можно поспорить с некоторой однобокостью этой позиции Д. Дамингера и Р. Грассера, однако сложно не признать их правоту в том, что независимо от того, какой способ финансирования используется для осуществления инвестиций, публичная власть продолжает быть обязанной действовать экономически эффективно, ведь только в этом случае можно сохранить в будущем способность действовать и гибко реагировать на предстоящие вызовы.

Своеобразный итог монографии подводит Ш. Фридрих, обращаясь к проблемам современного банковского кредитования муниципальных проектов. В настоящее время наблюдается снижение интереса банков к муниципальным проектам, банки все чаще обращают внимание на риски в проектах, которые раньше считались нерискованными. Как отмечает автор, на протяжении последних лет банки никак не могут разобраться, хотя ли они и каким образом финансировать в будущем муниципалитеты, и правовой основой для таких перемен является инициированное государствами более жесткое регулирование банковского сектора. В результате банки либо ограничивают выдачу публичному сектору кредитов, предполагающих низкую доходность, либо повышают процентные ставки, компенсируя уменьшение объема кредитов увеличением их стоимости. Учитывая такое положение дел, по меньшей мере отчасти справедливое и для России, значительный интерес для отечественной экономики представляют рассматриваемые Ш. Фридрихом предложения привлекать кредиты для реализации муниципального проекта ПЧП в обход кредитных организаций — от граждан и юридических лиц, в частности тех, кто проживают (имеют местонахождение) на территории муниципалитета, в котором реализуется данный проект. Привлекаемые таким образом денежные средства обходятся дешевле и, что не менее важно, остаются в региональном экономическом цикле. Естественно, использование подобных моделей частного кредитования, особенно если финансовый проект ре-

ализуется не по модели облигационных займов, сопряжено с рядом юридических сложностей (включая проблему лицензирования банковской деятельности). Возникают высокие расходы консультантов, также влияющие на стоимость подобного кредитования, и в конечном итоге, как справедливо заключает Ш. Фридрих, мы должны прийти к выводу, что частный кредит не может стать главным ключом к решению проблем дефицита муниципальных бюджетов. Тем не менее, с точки зрения автора, во многих случаях при правильном подходе такой механизм мог бы способствовать реализации сложных инфраструктурных проектов, а финансовое участие граждан в местных проектах ПЧП могло бы оказаться катализатором для развития муниципальной политики.

Говоря об общем восприятии монографии, можно было бы покритиковать ее составителей за дублирование тем некоторых параграфов и за отсутствие целостности в отдельных главах. Однако следует признать, что данные упущения во многом продиктованы спецификой составления коллективной монографии по результатам научных конференций и эти недостатки сами по себе не повлияли ни на содержательность, ни на занимательность каждой отдельно взятой статьи. Можно не соглашаться с отдельными позициями авторов монографии, отмечать неравноценность отдельных статей (что, впрочем, также неизбежно для такого рода проектов), но это не умаляет общих достоинств и качества представленного исследования, актуальности, новизны и практической применимости сделанных авторами выводов. В целом данная книга будет полезна и интересна не только ученым, занимающимся исследованием проблематики ПЧП, но и специалистам законодательных, исполнительных и судебных органов власти, а также юридическому бизнесу, вовлеченному в реализацию проектов ПЧП. Выводы, сделанные авторами представленной монографии, наглядно свидетельствуют о пользе, которую могут принести подобные сравнительно-правовые исследования для общего понимания принципов и основ ПЧП, формирования сбалансированных подходов в правовом регулировании данных общественных отношений, минимизации рисков, возникающих в процессе подготовки и реализации проектов ПЧП. Эти выводы должны быть тщательно изучены и приняты во внимание при подготовке национальных законодательных актов в сфере ПЧП, а также в ходе применения этих актов федеральными, региональными и местными органами власти.