

**Предварительный анализ Закона города Севастополя
Закона города Севастополя от 23 мая 2017 года № 341-ЗС
«Об основах государственно-частного партнерства в городе
Севастополе»**

1. Общие положения

1.1. Объект мониторинга правоприменения:

Закон города Севастополя от 23 мая 2017 года № 341-ЗС «Об основах государственно-частного партнерства в городе Севастополе» (далее также – Закон).

Вступил в силу 3 июня 2017 года.

1.2. Субъекты проведения мониторинга правоприменения:

1) постоянный комитет по экономике Законодательного Собрания города Севастополя;

2) юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя.

1.3. Период проведения мониторинга: 1 января 2018 года – 3 апреля 2019 года.

1.4. Период действия Закона, за который проводился мониторинг его правоприменения, – с 23 мая 2015 года по 31 декабря 2018 года.

1.5. Правовая основа проведения мониторинга правоприменения Закона:

1) Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»;

2) постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»;

3) постановление Законодательного Собрания города Севастополя от 27 марта 2018 года № 1116 «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Законодательном Собрании города Севастополя в 2018 году»;

4) распоряжение Председателя Законодательного Собрания города Севастополя № 27-рп «Об утверждении Плана организационно-технических и исследовательских мероприятий нормативных правовых актов, подлежащих мониторингу правоприменения в 2018 году».

2. Цели и задачи проведения мониторинга правоприменения Закона

2.1. Целями проведения правового мониторинга являются:

1) совершенствование Закона;

2) выявление, устранение и предотвращение нежелательных последствий действия Закона.

2.2. Основными задачами проведения правового мониторинга являются:

1) выявление и устранение коллизий между нормами Закона и нормами федерального законодательства, а также между нормами самого Закона;

2) выявление пробелов в правовом регулировании общественных отношений, являющихся предметом регулирования Закона;

3) выявление факторов (в том числе коррупциогенных), снижающих эффективность реализации Закона и принятых в его обеспечение подзаконных актов;

4) оценка эффективности исполнения Закона и принятых в его исполнение подзаконных нормативных правовых актов;

5) выявление неэффективных норм, дублирования правовых норм и иных недостатков правового регулирования общественных отношений, являющихся предметом регулирования Закона;

6) выявление в Законе ошибок юридико-технического и лингвистического характера, коррупциогенных факторов;

7) выработка предложений по совершенствованию Закона в целом и по устранению пробелов, дублирования норм, коллизий, коррупциогенных и иных факторов, снижающих эффективность реализации Закона, в частности.

3. Деятельность субъектов мониторинга правоприменения по проведению организационных и исследовательских мероприятий

Направлены запросы о правоприменительной практике и проблемах, возникающих при применении Закона:

1) в прокуратуру города Севастополя от 23 августа 2018 года № 03-15/1795;

2) в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Севастополю от 23 августа 2018 года № 03-15/1800;

3) в Правительство Севастополя от 23 ноября 2018 года № 03-15/2538, от 14 ноября 2018 года № 03-15/2440;

4) в Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1624;

5) в Департамент образования города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1625;

6) в Департамент труда и социальной защиты населения города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1623;

7) в Департамент капитального строительства города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1622;

8) в Департамент экономического развития города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1621;

9) в Департамент здравоохранения города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1617;

10) в Департамент городского хозяйства города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1616;

11) в Управление по делам молодежи и спорта города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1618;

12) в Главное управление культуры города Севастополя от 25 июля 2018 года № 03-15/1619, от 30 ноября 2018 года № 03-15/2578;

13) в Национальный центр государственно-частного партнерства от 25 июля 2018 года № 03-15/1615, от 3 декабря 2018 года № 03-15/2594;

- 14) в Совет Андреевского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586;
- 15) в Совет Балаклавского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586, от 30 ноября 2018 года № 03-15/2579;
- 16) в Совет Верхнесадовского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586, от 30 ноября 2018 года № 03-15/2579;
- 17) в Совет Гагаринского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586;
- 18) в Инкерманский городской Совет от 25 июля 2018 года № 03-15/1586;
- 19) в Совет Качинского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586;
- 20) в Совет Нахимовского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586, от 30 ноября 2018 года № 03-15/2579;
- 21) в Совет Орлиновского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586, от 30 ноября 2018 года № 03-15/2579 ;
- 22) в Совет Терновского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586, от 30 ноября 2018 года № 03-15/2579;
- 23) в Совет Ленинского муниципального округа от 25 июля 2018 года № 03-15/1586, от 30 ноября 2018 года № 03-15/2579;
- 24) в Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Севастопольский государственный университет» от 23 августа 2018 года № 03-15/1794;
- 25) в Институт экономики и права (филиал) Образовательного учреждения профсоюзов высшего образования «Академия труда и социальных отношений» от 23 августа 2018 года № 03-15/1792.

На большинство запросов по состоянию на 3 апреля 2019 года поступили ответы. Поступившие ответы на запросы обобщены и проанализированы.

Проведен правовой, юридико-технический, лингвистический анализ текста Закона, а также анализ текста Закона, направленный на выявление неэффективных норм, дублирования правовых норм и иных недостатков правового регулирования общественных отношений.

4. Проведение мониторинга правоприменения

4.1. Анализ Закона.

Закон регулирует общественные отношения, возникающие в процессе реализации государственно-частного партнерства (далее также – ГЧП) в городе Севастополе.

На федеральном уровне правовое регулирование данной сферы общественных отношений осуществляется:

- 1) Конституцией Российской Федерации.
- 2) Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в

Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ).

3) Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве».

4) Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

5) Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 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».

6) Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства».

7) Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 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».

8) Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2015 года № 1322 «Об утверждении Правил проведения предварительного отбора участников конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве».

9) Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2015 года № 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».

10) Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 года № 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 Российской Федерации, муниципальными правовыми актами».

11) Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2015 года № 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».

12) Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2015 года № 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».

13) Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30 ноября 2015 года № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

14) Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 27 ноября 2015 года № 888 «Об утверждении порядка мониторинга реализации соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве».

На уровне субъекта Российской Федерации города федерального значения Севастополя данные правоотношения регулируют следующие нормативные правовые акты:

1) Закон города Севастополя от 23 мая 2017 года № 341-ЗС «Об основах государственно-частного партнерства в городе Севастополе».

2) Постановление Правительства Севастополя от 28 марта 2016 года № 233-ПП «О некоторых вопросах реализации положений Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3) Постановление Правительства Севастополя от 17 ноября 2017 года № 870-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте экономического развития города Севастополя и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Севастополя» (далее также – постановление Правительства Севастополя № 870-ПП).

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона № 224-ФЗ законодательство Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации, Водного кодекса Российской Федерации, Воздушного кодекса Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов.

В то же время Федеральный закон № 224-ФЗ по сути не содержит правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации как таковых, поскольку общественные отношения, возникающие в процессе реализации государственно-частного партнерства, практически в полном объеме урегулированы на федеральном уровне.

Несмотря на тот факт, что в других субъектах Российской Федерации приняты законодательные акты в области государственно-частного партнерства, сложно сделать однозначный вывод о необходимости принятия Закона в указанной сфере правового регулирования на субъектовом уровне.

Пределы правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере правового регулирования.

В соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона № 224-ФЗ **высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации** определяет порядок и сроки для размещения сообщения о заключении соглашения о ГЧП на официальном сайте публичного партнера в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (часть 3 статьи 32 Федерального закона № 224-ФЗ).

Данный вопрос в городе Севастополе **не урегулирован**.

По своей структуре Закон соответствует требованиям Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 года № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя».

Постатейный анализ Закона выявил недостатки правового, лингвистического, юридико-технического характера.

С целью обеспечения простоты восприятия материалов, изложенных в тексте Предварительного анализа Закона, замечания лингвистического характера, содержащие указания на орфографические и пунктуационные ошибки, изложены в отдельном заключении (Приложение 1 к настоящему Предварительному анализу Закона).

Замечания юридико-технического и лингвистического характера, влияющие на содержание правовых норм Закона и их реализацию, изложены ниже.

Кроме того, к настоящему Предварительному анализу Закона прилагаем экспертное заключение доцента кафедры «Гражданское право и процесс» Юридического института Севастопольского государственного университета, кандидата юридических наук – Голиковой С.В. по результатам проведения правовой экспертизы Закона (Приложение 2 к настоящему Предварительному анализу Закона).

Необходимо отметить, что в 2015 году законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в городе Севастополе и внесении изменений в отдельные законодательные акты города Севастополя» проходил оценку регулирующего воздействия. В экспертном заключении содержатся выводы о соблюдении в полной мере процедуры оценки регулирующего воздействия, установленной Положением о порядке проведения оценки регулирующего воздействия.

Закон состоит из 12 статей.

К статьям 1-3 Закона отсутствуют замечания правового, юридико-технического и лингвистического характера.

Вместе с тем в статье 2 Закона было выявлено следующее замечание правового характера.

В соответствии с частью 2 статьи 2 Закона отношения, связанные с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением действия концессионных соглашений, регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Указанная норма Закона частично дублировала положения Федерального закона № 224-ФЗ.

Так, в соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона № 224-ФЗ отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных соглашений, *с установлением гарантий прав и законных интересов сторон концессионного соглашения*, регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Таким образом, часть 2 статьи 2 Закона подлежала приведению в соответствие с положениями части 2 статьи 2 Федерального закона № 224-ФЗ.

Вышеуказанное замечание правового характера устранено посредством внесения изменений в данный Закон (Законом города Севастополя от 26 апреля 2019 года № 497-ЗС «О внесении изменений в Закон города Севастополя от 23 мая 2017 года № 341-ЗС «Об основах государственно-частного партнерства в городе Севастополе» (далее – Закон № 497-ЗС).

К статье 4 Закона имеется замечание лингвистического характера, изложенное в экспертном заключении.

К статье 5 Закона имеется замечание лингвистического характера.

В пункте 4 статьи 5 Закона впервые вводится и употребляется далее по тексту анализируемого закона термин «конкурсная комиссия по проведению конкурса». Однако, руководствуясь Толковым словарем русского языка под редакцией Т. Ф. Ефремовой, слово «конкурсный» обозначает «относящийся к конкурсу, то есть к соревнованию, проводимому с целью выявить из числа представленных наиболее достойных участников или наилучшие работы». Таким образом, словосочетание «конкурсная комиссия» уже подразумевает проведение конкурса (соревнования).

По указанным основаниям Юридическое управление считает необходимым в тексте Закона:

- 1) в пункте 4 статьи 5 слова «по проведению конкурса» заменить словами «для проведения конкурса»;
- 2) в пунктах 2 и 3 статьи 6 слова «по проведению конкурса» исключить.

Статья 6 Закона содержит замечание лингвистического характера.

К пунктам 2 и 3 статьи 6 Закона имеется замечание по основаниям, аналогичным основаниям к пункту 4 статьи 5 Закона.

К статье 7 Закона имеется замечание лингвистического характера.

Во исполнение требования по единообразному построению однородных логико-стилистических структур к единой форме написания следует привести следующие структурные единицы Закона:

- 1) абзац первый части 1 статьи 7;
- 2) абзац первый статьи 8;
- 3) абзац первый части 1 статьи 9;
- 4) абзац первый статьи 10.

Таким образом, формулировку указанных структурных единиц необходимо построить по схеме: «...участие публичного партнера в государственно-частном партнерстве в городе Севастополе осуществляется...» либо по схеме: «...участие публичного партнера в государственно-частном партнерстве в городе Севастополе может осуществляться...».

К статье 8 Закона имеются замечания лингвистического характера.

Поскольку причастие, находящееся в постпозиции по отношению к определяемому слову, согласуется с последним в роде, числе и падеже, в пункте 2 статьи 8 Закона может возникнуть ложное понимание правовой нормы правоприменителем (а именно: слово «находящегося» может быть соотнесено как со словом «имущества», так и со словом «проекта»).

Во избежание двойного прочтения в пункте 2 статьи 8 Закона слово «, находящегося» следует заменить словами «и находящегося».

Помимо этого, к абзацу первому статьи 8 Закона имеется замечание по основаниям, аналогичным основаниям к абзацу первой части 1 статьи 7 Закона.

К статье 9 Закона имеются замечания лингвистического и юридико-технического характера.

Во избежание неоправданного повторения при ссылке на одну и ту же структурную единицу законодательного акта в части 2 статьи 9 Закона слова «пункта 1 части 1, пункте 2 части 1» необходимо заменить словами «пункта 1 и пункте 2 части 1».

Кроме того, к абзацу первому части 1 статьи 9 Закона имеется замечание по основаниям, аналогичным основаниям к абзацу первой части 1 статьи 7 Закона.

К статье 10 Закона имеется замечание лингвистического характера.

К абзацу первому статьи 10 Закона имеется замечание по основаниям, аналогичным основаниям к абзацу первой части 1 статьи 7 Закона.

Кроме того, в статье 10 Закона было выявлено следующее замечание юридико-технического характера.

Статьей 10 Закона были предусмотрены способы участия публичного партнера в государственно-частном партнерстве в городе Севастополе нематериального характера, среди которых указан такой способ, как содействие частному партнеру в получении целевого финансирования для реализации проектов государственно-частного партнерства в городе Севастополе в пределах своей компетенции (пункт 2 статьи 10 Закона).

Из содержания вышеуказанной нормы не представлялось возможным определить, в каких именно формах может быть выражено содействие частному

партнеру в получении целевого финансирования, что позволяет правоприменителям неоднозначно трактовать указанную норму Закона.

Кроме того, в пункте 3 статьи 10 Закона законодатель предусмотрел иные способы участия нематериального характера в соответствии с федеральным законодательством и законодательством города Севастополя.

Вместе с тем, ни на федеральном, ни на региональном уровне не закреплено такое понятие, как «участие нематериального характера».

Для устранения указанного недостатка целесообразно в пунктах 2 и 3 статьи 10 Закона конкретизировать способы участия публичного партнера в форме нематериального характера.

Вышеуказанное замечание юридико-технического характера устранено посредством внесения изменений в данный Закон (Законом № 497-ЗС).

К статьям 11-12 Закона отсутствуют замечания правового, юридико-технического и лингвистического характера.

4.2. Характеристика хода реализации (применения) норм Закона.

4.2.1. В соответствии с постановлением Правительства Севастополя № 870-ПП уполномоченным органом по вопросам реализации проектов ГЧП и концессии в городе Севастополе является Департамент экономического развития города Севастополя.

Со дня вступления в силу Закона города Севастополя от 23 мая 2017 года № 341-ЗС «Об основах государственно-частного партнерства в городе Севастополе» функции по реализации принципов ГЧП в городе Севастополе были отнесены к полномочиям Департамента приоритетных проектов развития города Севастополя (в соответствии с положением о Департаменте приоритетных проектов развития города Севастополя). Указом Губернатора города Севастополя от 15 ноября 2017 года № 66-УГ «О внесении изменений в Указ Губернатора города Севастополя от 06.09.2016 № 63-УГ «Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти города Севастополя и признании частично утратившим силу Указа Губернатора города Севастополя от 11.04.2016 № 25-УГ» ввиду ликвидации Департамента приоритетных проектов развития города Севастополя, его функции переданы в Департамент экономического развития города Севастополя.

По информации, представленной Департаментом экономического развития города Севастополя, в указанный Департамент поступали предложения о заключении соглашений ГЧП (2 обращения), заявителям была оказана методическая и консультационная помощь в установленном порядке, рекомендовано сформировать проектное предложение в соответствии с действующим законодательством и направить его в Правительство Севастополя.¹

¹ Письмо Департамента экономического развития города Севастополя от 28 августа 2018 года № 2602/21-02/18.

По информации заместителя Губернатора – Председателя Правительства Севастополя² обращения с предложениями о реализации проекта ГЧП в городе Севастополе не поступали, соглашения о государственно-частном партнерстве в городе Севастополе не заключались, от сторонних организаций, юридических лиц обращения о невозможности применения положений Закона или необходимости внесения изменений в Закон не поступали.

4.2.2. Кроме того, необходимо отметить, что в целях реализации отдельных положений Закона города Севастополя от 23 мая 2017 года № 341-ЗС «Об основах государственно-частного партнерства в городе Севастополе» Правительством Севастополя принято постановление от 28 марта 2016 года № 233-ПП «О некоторых вопросах реализации положений Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Пунктом 1 указанного постановления на Департамент приоритетных проектов города Севастополя возложены определенные права и обязанности публичного партнера, а именно:

- разработка предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства;

- участие в предварительных переговорах, связанных с разработкой предложения о реализации проекта, и (или) переговорах по рассмотрению предложения о реализации проекта на предмет оценки его эффективности и определения сравнительного преимущества;

- обеспечение организации и проведения конкурса на право заключения соглашения на основании решения о реализации проекта, за исключением функций, которые выполняет конкурсная комиссия в соответствии с частью 3 статьи 22 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- обеспечение организации и проведения конкурса в целях замены частного партнера, за исключением функций, которые выполняет конкурсная комиссия в соответствии с частью 3 статьи 22 Федерального закона;

- предоставление инициатору проекта материалов и информации, необходимых для разработки предложения о реализации проекта.

Вместе с тем, согласно постановлению Правительства Севастополя № 870-ПП Департамент экономического развития города Севастополя является правопреемником прав и обязанностей Департамента приоритетных проектов города Севастополя, целью деятельности которого в соответствии с пунктом 1.2 Положения о Департаменте экономического развития города Севастополя является в том числе реализация приоритетных проектов.

Ни Положение о Департаменте экономического развития города Севастополя, утвержденном постановлением Правительства Севастополя

² Письмо заместителя Губернатора – Председателя Правительства Севастополя от 10 января 2019 года № 03-07/2.

№ 870-ПП, ни иной нормативный правовой акт города Севастополя не содержит положений о возложении на Департамент экономического развития города Севастополя полномочий Департамента приоритетных проектов города Севастополя, закрепленных в пункте 1 постановления Правительства Севастополя № 870-ПП.

Указанное позволяет сделать вывод об отсутствии практической реализации норм постановления Правительства Севастополя от 28 марта 2016 года № 233-ПП «О некоторых вопросах реализации положений Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части исполнения ликвидированным исполнительным органом государственной власти города Севастополя обязанностей, возложенных на него.

4.2.3. На официальном ресурсе по государственно-частному партнерству, созданный в рамках информационного сотрудничества Национального Центра государственно-частного партнерства и Министерства экономического развития Российской Федерации «Платформа поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА» опубликован рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП за 2017-2018 гг., в котором город Севастополь занимает 72-е место из 85-ти.³

4.3. Проблемы реализации Закона

4.3.1. Такой вид сотрудничества, как ГЧП, начал свое развитие на территории Российской Федерации в середине 2000-х годов. ГЧП применяется для решения инфраструктурных проблем. Следует полагать, что использование механизмов ГЧП является одним из путей решения отечественных инфраструктурных проблем.

Важно подчеркнуть, что бесконтрольное и частое привлечение частного капитала может оказать негативное влияние на стабильность социально-экономических процессов, а процедура банкротства в случае провала проекта сложнее, чем при использовании бюджетного финансирования.

Механизмы ГЧП, и в частности привлечение частных инвесторов, поможет обеспечить бесперебойное финансирование проекта, даже в том случае, если средства в бюджете отсутствуют. Подобный аргумент явно говорит в пользу использования ГЧП, однако на практике безоснователен, т.к. за социальные объекты инфраструктуры на практике расплачиваются жители, пользующиеся этим объектом.

Проводить строительство инфраструктурных объектов с использованием бюджетных средств значительно быстрее по срокам, чем с использованием частного капитала, т.к. нет необходимости проводить концессионные конкурсы.

Учитывая особенности Российской Федерации в данной сфере, допустимо сделать вывод, что на практике частное финансирование целесообразно в ряде

³ <http://www.pppi.ru/regions?region=all®ion=%D0%94%D0%A4%D0%9E>.

ситуаций заменить на государственное, используя при этом важные элементы ГЧП.

1. Необходимость для инвесторов вкладывать акционерный капитал и оставаться в проекте длительное время.
2. Оплата за оказанную обществу услугу, а не освоение бюджета.
3. Четкое фиксирование в соглашении обязательств обеих сторон.

4.3.2. Юридическим управлением проанализированы и обобщены ответы правоприменителей о проблемах, возникающих при применении положений Закона.

Анализ поступивших ответов позволяет сделать вывод об отсутствии в городе Севастополе института ГЧП и в связи с этим об отсутствии правоприменения норм Закона.

4.3.3 Высшим исполнительным органом государственной власти города Севастополя не установлены порядок и сроки размещения на официальном сайте публичного партнера в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сообщения о заключении соглашения о государственно-частном партнерстве, полномочие по утверждению которых предусмотрено частью 3 статьи 32 Федерального закона № 224-ФЗ.

Указанный пробел правового регулирования может вызвать трудности в случае заключения соглашений о государственно-частном партнерстве в городе Севастополе.

4.3.4. В результате проведенного анализа перспектив эффективности государственно-частного партнерства следует отметить следующие сложности, связанные с внедрением ГЧП в субъектах Российской Федерации, в том числе в городе Севастополе:

- отсутствие инвесторов;
- отсутствие опыта внедрения проектов ГЧП;
- длительные сроки реализации проектов ГЧП;
- отсутствие опыта и недостаточный уровень компетенции участников рынка ГЧП по подготовке проектов ГЧП.

Также существуют и финансовые трудности, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации при привлечении инвесторов в ГЧП-проекты: отсутствие реальных денежных средств у инвесторов и дороговизна кредитных ресурсов, отсутствие возможности возмещения вложенных средств инвестора со стороны государства, ограниченность бюджетных средств ряда субъектов Российской Федерации, низкий уровень доходности ГЧП-проектов. Отмечаются и определенные рыночные (сложная с точки зрения прогнозирования и планирования экономическая ситуация, недостаточная активность инвесторов в связи с высокими ставками по кредитам) и правовые трудности (низкая информированность сферы бизнеса о юридических формах ГЧП, низкая правовая защищенность частных инвесторов и кредиторов при реализации региональных и муниципальных инфраструктурных проектов).

4.3.5. Уполномоченным по защите прав предпринимателей в городе Севастополе в Докладе о работе в 2018 году высказаны причины, которые могут

влиять на отсутствие института ГЧП и наличие проблем экономического развития города Севастополя в целом⁴:

1. Отсутствие продуктивного взаимодействия между исполнительной и законодательной властью, что выражается в отсутствии гарантий законности при взаимодействии власти и бизнеса, включая сферу имущественно-земельных отношений. Как следствие наблюдается не только нежелание инвесторов заходить на территорию города Севастополя, но и сдержанность предпринимателей в расширении собственных возможностей.

2. Недостаточный объем кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства банками и кредитными организациями, сокращение количества кредитных организаций на территории города Севастополя в связи с прекращением их деятельности, высокие процентные ставки. При достаточно высоком спросе на кредитные банковские продукты бизнес сталкивается с проблемой недостаточности предложения кредитных продуктов.

3. Невозможность осуществления внешнеэкономической деятельности вследствие экономических санкций. Действующие на территории Севастополя банки не имеют возможности переводов валютных платежей, что делает работу по заключенным контрактам невозможной. Кроме того, это останавливает работу с зарубежными партнерами.

Указанное свидетельствует о необходимости налаживания партнерских отношений между органами государственной власти города Севастополя и предпринимательским сообществом с целью превращения малого и среднего бизнеса в ключевой фактор социально-экономического развития города.

4.4. Судебная практика

Справочно-правовые системы «Консультант Плюс» и «ГАРАНТ» не содержат информации о практике рассмотрения судами города Севастополя дел, связанных с применением Закона, поскольку в городе Севастополе не реализован институт государственно-частного партнерства, в связи с чем положения Закона на практике не применялись.

5. Выводы о состоянии объекта мониторинга и предложения по его совершенствованию и принятию мер, необходимых для повышения эффективности его применения и решения проблем, выявленных в процессе проведения мониторинга.

5.1. Проведенный анализ Закона позволяет сделать вывод об отсутствии эффективности Закона.

В Законе выявлены следующие недостатки правового регулирования:

- замечания юридико-технического характера: часть 2 статьи 9;

⁴ Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Севастополе о работе в 2018 году от 2 апреля 2019 года №03-09/298.

- замечания лингвистического характера: статья 4, статья 5, статья 6, часть 1 статьи 7, статья 8, часть 1 статьи 9, статья 10.

5.2. Основные проблемы, выявленные в ходе проведения мониторинга правоприменения Закона.

5.2.1. Закон города Севастополя от 23 мая 2017 года № 341-ЗС «Об основах государственно-частного партнерства в городе Севастополе» не нашел практического применения в городе Севастополе, в связи с чем сведения о проблемах, возникающих при реализации названного закона, у правоприменителей закона отсутствуют.

Кроме того, отсутствие в городе Севастополе института ГЧП позволяет сделать вывод об отсутствии правоприменения норм Закона.

5.2.2. Одной из проблем реализации Закона является несоблюдение требований федерального законодательства.

Так, порядок и сроки размещения сообщения о заключении соглашения о государственно-частном партнерстве на официальном сайте публичного партнера в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (часть 3 статьи 32 Федерального закона № 224-ФЗ) в городе Севастополе не установлены, что свидетельствует о не только об отсутствии правового регулирования вопросов государственно-частного партнерства, но и об отсутствии реализации механизмов государственно-частного партнерства.

5.3. Проведенная правовая, антикоррупционная, юридико-техническая, лингвистическая экспертиза Закона показала его неудовлетворительное состояние. С целью устранения выявленных недостатков рекомендовано внести изменения в отдельные положения 7 статей Закона, что составляет порядка 42 % от всех норм, установленных Законом. Прежде всего, на неудовлетворительное состояние рассматриваемого Закона указывает не количество норм, подлежащих переработке с учетом замечаний Юридического управления, а отсутствие эффективности Закона.

Ниже представлена таблица, наглядно демонстрирующая состояние объекта правового мониторинга.

Общее количество структурных единиц Закона - 19			
структурные единицы с дефектом правового регулирования	структурные единицы с дефектом юридико-технического регулирования	структурные единицы с дефектом лингвистического регулирования	структурные единицы с коррупциогенным и факторами
-	1	7	-

Начальник
юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя



Е.А.Близнюк