

Научная статья

УДК 347.21

DOI: 10.37399/2686-9241.2025.2.96-112



Концессии и соглашения о публично-частном партнерстве: сравнительный анализ и вопросы права собственности

Алексей Юрьевич Баженов

Иркутский государственный университет, Иркутск, Российская
Федерация

alexei_bazhenov@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0007-3614-0709>

Аннотация

Введение. В статье представлены общий правовой анализ и сопоставление двух существующих правовых конструкций в сфере инвестиционной деятельности с участием публично-правовых образований и частных лиц: концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве. Анализ соглашений проводится с учетом накопленного опыта их правового регулирования, судебной и конкурсной практики.

Теоретические основы. Методы. Теоретической основой для исследования стали труды ведущих ученых-экономистов и правоведов в сфере государственно-частного партнерства, аналитические материалы международных организаций. Работа базируется на традиционных методах исследования, используемых в юриспруденции: диалектическом, формально-юридическом и сравнительно-правовом.

Результаты исследования. На основе принадлежности соглашений к единой группе договоров в сфере государственно-частного партнерства приводится характеристика их схожих элементов. С учетом сходства раскрывается механизм принятия решения о выборе оптимальной договорной конструкции. Выделены базовые отличия соглашений друг от друга, заключающиеся прежде всего в отношениях собственности на объект сделки, а также обозначены связанные с этим практические проблемы и теоретические вопросы, в частности возможность использования международного опыта.

Заключение. Делаются практические предложения, направленные на улучшение механизма реализации соглашений, в том числе в отношении необходимости регистрации права собственности для всех проектов по соглашениям о публично-частном партнерстве. Рассматриваются теоретические аспекты долевой собственности публичного и частного партнеров.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, публично-частное партнерство, концессионные соглашения, соглашения о государственно-част-

ном партнерстве, право собственности в договорах инвестиционного характера

Для цитирования: Баженов А. Ю. Концессии и соглашения о публично-частном партнерстве: сравнительный анализ и вопросы права собственности // Правосудие/Justice. 2025. Т. 7, № 2. С. 96–112. DOI: 10.37399/2686-9241.2025.2.96-112.

Original article

Concessions and Agreements on Public-Private Partnership: Comparative Analysis and Ownership Rights

Alexei Yu. Bazhenov

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

alexei_bazhenov@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0007-3614-0709>

Abstract

Introduction. The article presents a general legal analysis and juxtaposition of the two analogous agreements, mediating the relationships of public and private entities in the investment sphere: concession agreements and agreements on public-private (municipal-private) partnership. The analysis is carried out taking into consideration the lessons learned in the legal regulations, judicial and bidding practice.

Theoretical Basis. Methods. The theoretical basis for the study is rooted in the basic proceedings on economics and law in the sphere of public-private partnerships as well as the analytics of some international organizations. The research uses traditional methods such as dialectical, formal legal and comparative legal methods.

Results. Based on the belonging of the agreements in question to one group of public-private partnership treaties, similar elements of theirs are characterized. With this in mind, the mechanism of choosing the optimal contractual construction is described in the article. Basic dissimilarities of the agreements are also considered. The main one of them is definitely ownership rights to the object of the treaty. Moreover, the article touches on the practical problems and theoretical issues related to the topic, including the usage of some international experience.

Conclusion. Practical suggestions towards the improvement of the awarding and execution of the agreements are made, such as the necessity of registration of the ownership right for all of the projects implemented by the agreements on public-private partnerships. The author also mentions some theoretical aspects of shared ownership of public and private partners.

Keywords: public-private partnership, municipal-private partnership, concession agreements, public-private partnership agreements, property rights in investment contracts

For citation: Bazhenov, A. Yu. Concessions and agreements on public-private partnership: comparative analysis and ownership rights. *Pravosudie/Justice*. 2025;7(2):96-112. (In Russ.) DOI: 10.37399/2686-9241.2025.2.96-112.

Введение

В действующем российском законодательстве существуют две сходные правовые конструкции, опосредующие отношения публично-правовых образований и частных лиц в инвестиционной сфере: концессионные соглашения и соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве. Заключение, исполнение, изменение и прекращение обоих видов соглашений регулируются отдельными специальными федеральными законами: Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹ (далее – Закон о концессиях) и Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² (далее – Закон о ГЧП).

Оба вида соглашений активно используются в практике. В процессе накопления опыта заключения и реализации таких соглашений перед правоприменителями и исследователями возникают различные вопросы, включая нюансы выбора вида соглашения для наиболее эффективного достижения целей планируемого инвестиционного проекта. Целью настоящего исследования является сопоставление указанных договорных конструкций, выявление их схожих свойств и принципиальных различий, связанных с правом собственности на объект соглашения, на основе накопленного в России практического опыта использования данных соглашений, а также международных исследований по данным вопросам.

Стоит оговориться, что в современной правовой доктрине и нормативных актах наряду с термином «государственно-частное партнерство» используется термин «публично-частное партнерство», поскольку сторонами такого партнерства могут быть как бизнес-структуры и государство, так и муниципальные образования (не являющихся государственными) [1, с. 4]. Поэтому данный вид соглашений предлагаем именовать «соглашения о публично-частном партнерстве» (как это сделано, например, в Модельном законе «О публично-частном партнерстве», принятом Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ³).

Основные признаки ГЧП хорошо изучены в научной литературе. Большинство исследователей относят к ним, в частности, долгосрочность проекта, его софинансирование сторонами и распределение рисков⁴. На-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3126.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29. Ст. 4350.

³ Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 28 ноября 2014 г. № 41-9. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: [2, с. 54; 3, с. 94; 4, с. 25]. См. также: Механизмы государственно-частного партнерства. Теория и практика : учеб. и практикум для вузов / под общ. ред.

личие полного набора данных признаков ГЧП позволяет отнести рассматриваемые в настоящей статье соглашения к отдельной группе договоров (типичные договоры ГЧП), отличающейся от иных гражданско-правовых договоров инвестиционного характера (квази-ГЧП)⁵. Данный вывод подтверждается, например, тем, что оба соглашения в Рекомендациях по реализации проектов государственно-частного партнерства Министерства экономического развития Российской Федерации названы формами (моделями) ГЧП и рассматриваются совместно⁶. Кроме того, обе формы изначально подпадали под единое регулирование одного из лучших примеров регионального законодательства в сфере ГЧП – Закона Санкт-Петербурга от 20 декабря 2006 г. «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»⁷, действовавшего с конца 2006 по 2025 г.

Теоретические основы. Методы

Поскольку тематика государственно-частного партнерства носит во многом междисциплинарный характер, находясь на стыке экономических и юридических дисциплин, теоретическими основами для настоящего исследования стали труды ведущих ученых-экономистов и правоведов, в частности: А. В. Белицкой, Г. А. Борщевского, А. Г. Зельднера, Н. А. Игнатюк, Е. И. Марковской, В. Ф. Попондопуло, М. Ю. Соколова и др., а также аналитические материалы международных организаций – Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития, Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Объектом исследования являются гражданско-правовые отношения сторон, возникающие при заключении и исполнении концессионных соглашений и соглашений о публично-частном партнерстве.

Работа базируется на традиционных методах исследования, принятых в юриспруденции:ialectическом методе как философской основе изучения рассматриваемых явлений; формально-юридическом методе, используемом для установления юридического содержания правового регулирования гражданских правоотношений; сравнительно-правовом методе, позволяющем сопоставить договорные конструкции друг с другом.

⁵ Е. И. Марковской. М. : Юрайт, 2025. С. 17; Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство : учеб. М. : Юстицинформ, 2012. С. 25.

⁶ Борщевский Г. А. Государственно-частное партнерство: учеб. и практикум для вузов. М. : Юрайт, 2025. С. 63.

⁷ Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов / М-во экон. развития Рос. Федерации. М., 2023. С. 7. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bb-cb2fcf9b0d/metodic_2023.pdf (дата обращения: 27.03.2025).

⁷ Санкт-Петербургские ведомости. 2006. 28 дек. С. 6.

Результаты исследования

При анализе содержания российского законодательства, регулирующего рассматриваемые соглашения, и теоретической базы выявляется **значительное сходство этих договорных конструкций** друг с другом. В частности:

1) большинство цивилистов согласны с тем, что данные соглашения относятся к смешанным гражданско-правовыми договорам инвестиционного характера, что означает в том числе распространение на них, помимо норм специальных федеральных законов, также и общих норм гражданского законодательства, включая нормы об обязательствах, обящие положения о договорах, ответственности сторон и т. п.⁸;

2) сторонами данных соглашений являются публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование) и частное лицо (с учетом нюансов, установленных законом);

3) схожий перечень объектов соглашений. Различия в объектах соглашения обусловлены, в основном, нецелесообразностью нахождения некоторых их видов в частной собственности. Так, здания, строения, оружия, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, могут быть объектом только концессионных соглашений, наряду с федеральными, региональными и местными дорогами, объектами энергоснабжения, газоснабжения и т. п. В свою очередь, частные автомобильные дороги, объекты промышленности, мелиоративные системы и другое могут быть только объектами соглашений о публично-частном партнерстве;

4) аналогичный порядок заключения соглашений, установленный законодательством. В обоих случаях инициатива заключения соглашений может исходить как от публичной, так и от частной стороны. Если предложение исходит от частного партнера (концессионера), оно размещается в публичных источниках с целью изучения вопроса о наличии иных желающих реализовать предложенный проект ГЧП, по итогам которого соглашение заключается с первоначальным инициатором проекта либо проводится конкурс. Кроме того, Федеральным законом от 10 июля 2023 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹ установлен во многом идентичный порядок проведения конкурса в электронной форме для обоих соглашений. Таким образом, оба соглашения заключаются по общему правилу на основе конкурсной процедуры. Заключение соглашений без проведения конкурса возможно в порядке частной инициативы с соблюдением принцип-

⁸ Соколов М. Ю., Маслова С. В. Государственно-частное партнерство : учеб. для вузов. М. : Юрайт, 2025. С. 155.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 29. Ст. 5314.

пов обеспечения конкуренции или в отдельных исключительных случаях, предусмотренных законом;

5) оба соглашения являются долгосрочными договорами инвестиционного характера, подразумевающими совместное участие публичной и частной сторон в реализации инвестиционного проекта, распределение ответственности между ними с целью решения задач, являющихся функциями государства или местного самоуправления либо находящихся в сфере публичных интересов.

Перечисленные и некоторые другие признаки, отражающие сходство рассматриваемых форм ГЧП друг с другом, на практике заставляют правоприменителя при планировании проекта решать, какую из форм использовать в конкретном случае. Анализируя **механизм принятия такого решения**, следует отметить, что существует два базовых вида причин, определяющих выбор: правовые причины и экономически детерминированные причины. К первым относится установленный правовой режим регулирования поведения сторон, ко вторым – экономическая и финансовая целесообразность (эффективность) реализации проекта в той или иной форме.

В российской правовой системе, в отличие от некоторых других стран, установлены закрытые перечни объектов, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений и соглашений о публично-частном партнерстве. Как уже было отмечено, данные перечни во многом схожи, но все-таки имеется ряд отличий. Поэтому в отношении некоторых объектов законодательно возможно заключение только определенного вида соглашения ГЧП. Это и будет правовой причиной, обуславливающей использование конкретной договорной конструкции. К правовым причинам также можно отнести некоторые различия в субъектном составе на стороне частного партнера (частным партнером не может быть иностранное лицо, в отличие от большинства концессий); регламентированные особенности проведения процедуры отбора инвестора, заключения соглашения и т. д. Если в отношении конкретного проекта ГЧП в соответствии с законодательством возможно использование обеих форм, далее анализируются экономико-финансовые аспекты проекта с целью выбора оптимального вида соглашения ГЧП.

Как будет показано далее, рассматриваемые формы ГЧП-проектов отличаются главным образом принадлежностью права собственности на той или иной стадии проекта, что и будет являться основным вопросом при анализе экономико-финансовых параметров проекта с целью выбора формы его реализации. Эта проблематика находится на стыке экономики и юриспруденции, так как экономические факторы во многом предопределяют выбор договорной формы, поэтому необходимо учитывать экономические исследования данных вопросов при выработке правового механизма принятия решения о выборе формы ГЧП-проекта.

В мировой научной литературе существуют различные подходы к выявлению целесообразности нахождения имущества в частных или публичных «руках». Так, экономически обосновывается вывод о том, что право собственности должно находиться у той стороны, которая наибольшим образом заинтересована в реализации проекта [4, р. 1367]. Данная заинтересованность выявляется путем проведения соответствующих расчетов и финансового анализа по специальным методологиям. В целом масштабные международные исследования показывают: во-первых, чем больше инвестиций вносит в проект частная сторона, тем большую часть активов проекта она должна получить (этим она уменьшает потенциальные риски, вызванные возможным оппортунистическим поведением представителей публичной стороны); во-вторых, чем более уникален проект и чем больше неуверенность в его успешной реализации, тем чаще выбираются такие контрактные формы ГЧП, при которых больше полномочий контроля осуществляет частный партнер, производящий инвестиции [5, р. 1489]. Этот же вывод подтверждается исследованиями взаимосвязи права собственности и размера инвестиций частного партнера на примере 26 проектов ГЧП в Норвегии [6, р. 1845]. При этом уточняется, что такая взаимосвязь отсутствует (носит незначительный характер) в отношении продолжительности проекта, т. е. длительность взаимоотношений сторон не влияет на выбор той или иной модели ГЧП и, соответственно, режима права собственности.

Таким образом, корректное определение наиболее эффективной стороны проекта, у которой должно находиться право собственности на объект в эксплуатационной стадии проекта и по его завершении, помогает выбрать оптимальную для данного случая модель ГЧП из всего многообразия таких моделей, представленных в мировой практике, часть которых реципирирована в российскую правовую систему и рассматривается далее.

Согласно одной из основных современных классификаций в зависимости от того, кому принадлежит право собственности на объект в течение эксплуатационной стадии проекта, можно выделить модели, основанные на государственной собственности, а также модели, основанные на частной собственности [1, с. 26]. По этому критерию концессии относятся к первой группе проектов, а соглашения о публично-частном партнерстве – ко второй.

В концессионных соглашениях в соответствии с их легальной definицией право собственности на имущество всегда принадлежит концеденту либо будет принадлежать ему, если предметом соглашения является не реконструкция публичного имущества, а его создание¹⁰. Концессии реализуются в соответствии с моделью ВТО (build-transfer-operate = проектирование-передача-эксплуатация) [7, с. 131].

¹⁰ Часть 1 ст. 3 Закона о концессиях.

Единственным способом передачи частной стороне объекта концессии по окончании срока действия концессионного соглашения может быть принятие концедентом решения о приватизации объекта, при проведении которой концессионер будет иметь преимущественное право на выкуп объекта по его рыночной стоимости¹¹. Однако это является правом, а не обязанностью публично-правового образования, и юридического закрепления подобного обязательства в соглашении сторон быть не может.

Поскольку в концессионном соглашении собственность на имущество во всех случаях является публичной, концессионная модель не всегда может быть экономически интересна частной стороне проекта, так как «естественным образом частный партнер был бы заинтересован в сохранении права собственности на объект за собой» [8, с. 148]. Как отмечается в аналитике Европейского банка реконструкции и развития, с 2015 г. в России, Республике Кыргызстан и Румынии намечены законодательные тренды по расширению использования ГЧП-проектов не только концессионного типа, но и их производных форм¹². В нашей стране это обусловлено принятием Закона о ГЧП, в пояснительной записке к проекту которого указано, что «нормы российского законодательства предусматривают использование ограниченного числа моделей преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений»¹³. Данный Закон впервые на федеральном уровне закрепил модели партнерства, основанные на праве собственности частного партнера, а не на публичной собственности. Устанавливая возможность возникновения права собственности в соглашениях о публично-частном партнерстве как у одной, так и у другой стороны, а также различный состав и комбинацию элементов (стадий) инвестиционного проекта, законодатель ввел в российское правовое поле большее количество моделей ГЧП, используемых в мировой практике.

Итак, в соглашениях о публично-частном партнерстве вопрос о моменте возникновения права частной собственности на объект соглаше-

¹¹ Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ст. 30.2) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 251.

¹² PPP Regulatory Guidelines. 2024. Recent developments in international PPP standards and regulatory policy trends. Vol. 3. P. 11. URL: https://www.ebrd.com/content/dam/ebrd_dxp/assets/pdfs/legal-reform/infrastructure-and-natural-resources/public-private-partnerships-and-concessions/volume-3/vol3_chap1.pdf.

¹³ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 238827-6 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/238827-6> (дата обращения: 27.03.2025).

ния зависит от содержания самого соглашения. Публичная сторона обязана предоставить частному партнеру права владения и пользования имуществом и обеспечить возникновение его права собственности, что может быть сделано как сразу после создания (реконструкции) объекта, так и в процессе его эксплуатации или по итогам реализации проекта в целом¹⁴. Это открывает возможность «сконструировать» различные дополнительные к концессионным модели ГЧП, основанные на праве частной собственности: (D)BOT, (D)BOO, (D)BOOT¹⁵. Правовая конструкция таких моделей ГЧП осуществляется путем включения предусмотренных законом обязательных и факультативных элементов (стадий инвестиционного процесса) в предмет соглашения. Эти модели позволяют частному партнеру развивать объект, эксплуатировать и поддерживать его наилучшим образом, чтобы по итогам проекта остаточная стоимость такого объекта была более высокой.

Нужно учитывать, что прямое соотнесение существующих в западной юридической и экономической терминологии моделей ГЧП с российскими правовыми конструкциями в этой сфере носит условный характер и не всегда трактуется идентично. Так, по мнению экспертов Министерства экономического развития Российской Федерации¹⁶, установленный Законом о концессиях механизм соотносится с моделями BTO, DBFO и PFI¹⁷, а соглашения о публично-частном партнерстве – с моделями (D)BOT, (D)BOO, (D)BOOT. При этом некоторые концессионные проекты, заключаемые в рамках Закона о концессиях, соотносятся с моделями BOT, хотя в данном случае право частной собственности в принципе не может возникнуть и, соответственно, оно не может быть передано в итоге публично-правовому образованию, как предполагает модель ГЧП.

Это, например, проект строительства и эксплуатации мусоросортировочного комплекса в Нижнем Новгороде и проект реконструкции высокотехнологичных медицинских центров в г. Москве, которые осуществляются на основе концессионных соглашений¹⁸.

¹⁴ Пункт 4 ч. 2 ст. 6 и ч. 1 ст. 12 Закона о ГЧП.

¹⁵ (D)BOT = (design) build, operate, transfer (проектирование, строительство, эксплуатация, передача); DBOO = (design) build, own, operate (проектирование, строительство, владение, эксплуатация); (D)BOOT = (design) build, own, operate, transfer (проектирование, строительство, владение, эксплуатация, передача).

¹⁶ Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов / М-во экон. развития Рос. Федерации. С. 13. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fcf9b0d/metodic_2023.pdf (дата обращения: 27.03.2025).

¹⁷ DBFO = design, build, finance, operate (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация); PFI = private finance initiative (частная финансовая инициатива).

¹⁸ Соколов М. Ю., Маслова С. В. Указ. соч. С. 202.

Некоторые эксперты объясняют это тем, что в модели BOT частный партнер получает имущество во временное пользование без права собственности на объект [9, с. 97]. Таким образом, не всегда в понятие «передача» (transfer) вкладывается значение именно перехода права собственности на объект. Следовательно, относя ту или иную международную модель ГЧП к существующим в России видам соглашений, нужно учитывать, что это делается в некоторой степени условно и требует уточнения используемой при этом терминологии.

Как изложено ранее, соглашения о публично-частном партнерстве принято классифицировать как модели, основанные на частной собственности (COCO = contractor-owned, contractor-operated). Учитывая, что российское законодательство допускает возникновение права собственности частного партнера в том числе и в самом конце реализации проекта, это означает, что на эксплуатационной стадии такой партнер может обладать правом владения и пользования объектом, а не собственности. Следовательно, не все модели, которые возможно реализовать в рамках Закона о ГЧП, можно отнести к моделям, основанным на частной собственности на объект сделки. К таким моделям не относится указанная выше модель (D)BOT, если под «передачей» в ней понимается все же переход права собственности.

Актуальным примером реализации проекта ГЧП полного цикла на основе соглашения о публично-частном партнерстве, где частный партнер осуществляет строительство объекта и регистрирует право собственности на него после ввода объекта в эксплуатацию, может быть проектирование и строительство спортивного комплекса для занятия большим теннисом и падел-теннисом в г. Владикавказе Республики Северная Осетия – Алания¹⁹. В данном проекте право собственности частного партнера имеет ограничения в виде его обязательств по соглашению о публично-частном партнерстве, которые подлежат государственной регистрации²⁰. В частности, не допускается отчуждение частным партнером объекта соглашения до окончания реализации проекта. Это связано с необходимостью обеспечения интересов публичной стороны проекта.

В тех случаях, когда условиями соглашения о публично-частном партнерстве предусмотрено обязательство частного лица по передаче объекта в публичную собственность по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня его прекращения, различия между таким соглашением и концессией в плане остаточного права собственности стираются, т. е. в обоих случаях государство (муниципалитет) становится в итоге собственником объекта договора.

¹⁹ Постановление Правительства Республики Северная Осетия – Алания от 28 декабря 2024 г. № 601. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/1500202412280001>.

²⁰ Часть 12 ст. 12 Закона о ГЧП.

На практике случаи заключения соглашений о публично-частном партнерстве, где по итогам реализации проекта право собственности переходит публичной стороне, встречаются редко.

Одним из примеров может быть опубликованный в 2023 г. проект строительства здания для размещения государственного бюджетного учреждения Республики Коми «Комплексный центр социальной защиты населения Ижемского района²¹. Любопытно, что в этом проекте в течение 90 рабочих дней с момента ввода в эксплуатацию объекта соглашения частный партнер обязан подать документы для государственной регистрации своего права собственности на него, а также на регистрацию обременений объекта соглашения, таких как: запрет на передачу объекта в залог, а также на его отчуждение до истечения срока действия соглашения. При этом частный партнер обязан передать право собственности на объект публичному партнеру до окончания действия соглашения.

Получается, что в течение эксплуатационной стадии реализации проекта частная сторона, имея в собственности объект соглашения, фактически лишена возможности распоряжения им и обязана в итоге передать его публично-правовому образованию. Такая конструкция права собственности, скорее, носит характер временного владения и пользования, что вызывает вопросы относительно свойства его абсолютности.

В российской научной литературе вопрос «временного» права собственности на объект соглашения о публично-частном партнерстве в настоящее время не разработан, но некоторые позиции, связанные с этим прямо или косвенно, все же высказываются. Например, Т. Ю. Руденко считает, что внесение условия возникновения частной собственности в обязательные элементы ГЧП-соглашения не является целесообразным [10, с. 99].

Анализируя положения законодательства и практический опыт их применения, отметим, что механизм, существующий в рамках законодательства о концессионных соглашениях, в котором у концессионера возникают права владения и пользования объектом для осуществления эксплуатационной деятельности, более соответствует временному характеру передачи объекта частной стороне, нежели «временное» право собственности на него, обремененное невозможностью распоряжения вещью. Поэтому считаем, что в том случае, когда проектом предусмотрено возникновение публичного права собственности на объект, такое право в большинстве случаев целесообразно регистрировать сразу после ввода объекта в эксплуатацию и передавать его во владение и пользование частному лицу на условиях, определенных сторонами (по аналогии с концессионным механизмом). Особенно это актуально для проек-

²¹ Распоряжение Правительства Республики Коми от 22 сентября 2023 г. № 492-р. Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

тов, срок реализации которых не превышает 10 лет. Такой механизм по действующему Закону о ГЧП невозможен, так как возникновение права частной собственности на имущество всегда является обязательным элементом соглашения, а его передача в публичную собственность – facultativным. При этом стоит отметить, что речь идет исключительно о тех проектах ГЧП, где возникает право публичной собственности. В этих проектах вопрос необходимости возникновения права частной собственности должен решаться с учетом конкретных параметров реализации проекта и его характера.

Рассмотрев некоторые вопросы реализации права собственности на эксплуатационной стадии проекта, нужно также обозначить еще ряд моментов, касающихся остаточного права собственности на объект сделки, т. е. определения той стороны инвестиционного проекта, которой принадлежит такое право собственности, когда проект полностью завершен.

Поскольку Закон о ГЧП регулирует в основном модели, основанные на праве частной собственности на объект соглашения, очевидно, что такое право частного партнера презюмируется в большинстве проектов. Однако указанным Законом предусмотрен только один случай обязательной передачи публичной стороне объекта сделки, а именно: если объем вложений в проект публичной стороной превышает объем его финансирования частной, обязательным элементом такого соглашения является обязательство частного партнера по передаче объекта в публичную собственность. Для остальных случаев в Законе указано, что соглашение должно содержать порядок, условия и сроки передачи объекта публичному партнеру²².

Авторы одной из современных западных научных работ на основе анализа 2721 проекта ГЧП в 114 странах приходят к выводам о том, что проекты, в которых право собственности на объект остается у государства (передается ему), в среднем на 5 лет более длительны и имеют меньший риск неудачного исхода. Поэтому авторы делают вывод о том, что право собственности должно априори оставаться у публичной стороны, особенно для длительных проектов, но соглашением сторон может быть предусмотрена передача этого права частной стороне при наличии определенных условий, в частности положительной остаточной стоимости объекта [11, р. 16]. В этом случае критерием определения остаточного (финального) права собственности на объект является не объем вложений сторон проекта, а ликвидность имущества по итогам его реализации. Безусловно, во главу угла здесь должны ставиться экономические показатели, чтобы определить наиболее выгодный для обеих сторон вариант окончания проекта.

²² Часть 4 ст. 6 и ч. 4 ст. 12 Закона о ГЧП.

Учитывая это, целесообразно предусмотреть в законе, что соглашением может быть предусмотрено условие, при котором объект по итогам реализации проекта остается в частной собственности. Таким условием является достижение частным партнером определенных параметров проекта либо определенного размера остаточной стоимости имущества. Это могло бы способствовать более высокому качеству строительства (реконструкции) объекта, более бережному отношению к имуществу со стороны частного партнера в процессе его эксплуатации, а также подтолкнуло бы правоприменителей к использованию данного механизма, поскольку он был бы поименован в законе. Соответственно, недостижение определенных соглашением показателей или остаточной стоимости имущества являлось бы вторым предусмотренным законом основанием для передачи объекта в публичную собственность.

При обсуждении проблем собственности по соглашениям о публично-частном партнерстве возникает концептуальный теоретический вопрос о возможности общей долевой собственности на объект сделки. С одной стороны, понятно, что действующим законодательством такой механизм не предусмотрен ни во время реализации проекта, ни по его окончании. С другой стороны, поскольку Закон о ГЧП допускает возникновение права собственности на имущество у любой стороны соглашения, возможны ли ситуации, когда целесообразно было бы установить доли в праве собственности на объект в определенных пропорциях? В этом отношении следует учитывать, что российское гражданское законодательство не запрещает долевую собственность на недвижимое имущество с участием публично-правового образования и юридических (физических) лиц.

Верховным Судом Российской Федерации была выражена позиция о том, что действующее законодательство не предусматривает возможности поступления земельного участка в общую долевую собственность публично-правового образования и частного лица, следовательно, такая долевая собственность невозможна²³. Учитывая эту позицию судебных органов, можно предположить, что общая долевая собственность публичных и частных сторон и на здания, строения, сооружения также вызывает вопросы. Однако на практике существует множество примеров, когда такая общая долевая собственность на недвижимость возникает в силу различных правовых оснований.

Так, по данным материалов дела, рассмотренного Арбитражным судом Нижегородской области, $1/5$ доли в праве общей долевой собственности принадле-

²³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2022 г. № 308-ЭС22-13775 по делу № А53-32238/2021. URL: <https://sudact.ru/vsrf/doc/7cUoEDDiU1V/> (дата обращения: 27.03.2025).

жала городу Нижний Новгород и ^{4/}₅ доли в такой собственности – юридическому лицу, в связи с чем муниципалитет требовал в судебном порядке выдела своей доли в виде конкретных помещений²⁴.

Считаем, что в случае появления регулирования такой долевой собственности в общих нормах гражданского права можно было бы рассматривать вопросы его распространения и на договорные конструкции в сфере ГЧП. Тем более что аналоги подобных взаимоотношений сторон можно найти в корпоративных формах ГЧП, выражаяющихся в создании совместных юридических лиц, где партнеры участвуют в формировании имущественной базы проекта в определенных долях. Тем временем в текущих правовых реалиях, конечно же, говорить о включении подобных норм в законодательство о концессиях и соглашениях о публично-частном партнерстве преждевременно.

Заключение

Подводя итоги, хотелось бы отметить следующее.

1. На основе анализа теоретической базы и норм действующего законодательства можно констатировать наличие у концессионных соглашений и соглашений о публично-частном партнерстве всех признаков ГЧП, что позволяет отнести их к единой группе договоров – типичные договоры ГЧП.

2. Механизм принятия решения о выборе вида соглашения для конкретного проекта должен учитывать правовые и экономически детерминированные причины. Первоначально дается оценка правовой возможности заключения концессионного соглашения или соглашения о публично-частном партнерстве. Если на основе норм действующего законодательства возможно заключение обоих видов соглашений, анализируются экономико-финансовые аспекты проекта, в частности вопросы выбора оптимальной экономической модели проекта с точки зрения права собственности на объект сделки.

3. Главным отличием соглашений являются вопросы принадлежности права собственности на объект сделки на эксплуатационной стадии проекта и по итогам его реализации. Отношения собственности непосредственно влияют на экономическую эффективность и успешность проекта ГЧП, что подтверждается результатами международных исследований.

4. Рассматриваемые соглашения, урегулированные нормами российского права, позволяют реализовать проекты ГЧП, коррелирующие с основными существующими международными моделями ГЧП. Однако сопротивление российских соглашений с такими моделями ГЧП в некоторых

²⁴ Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 4 марта 2024 г. по делу № А43-41106/2022. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/2XRqv8YfR46L> (дата обращения: 27.03.2025).

случаях носит условный характер и требует терминологического уточнения используемых при этом понятий и учета специфики нормативного регулирования в России.

5. С учетом анализа практики правоприменения целесообразно рассмотреть вопрос о необходимости обязательной регистрации «временного» права частной собственности на объект соглашения, когда такой объект подлежит по итогам реализации проекта передаче в публичную собственность и распоряжение им значительно ограничено. Данный вопрос может быть решен сторонами в рамках конкретного проекта путем регистрации права публичной собственности после создания (реконструкции) объекта и его передачи во владение и пользование частному партнеру (как в концессионной модели) либо путем установления в соглашении условий, когда объект может быть передан в частную собственность.

6. Недостижение определенных соглашением о публично-частном партнерстве показателей проекта или остаточной стоимости имущества может быть еще одним законодательно установленным основанием для оставления объекта в публичной собственности, что будет стимулировать частную сторону к более качественному созданию объекта и его эксплуатации (техническому обслуживанию).

7. Нуждается в дополнительном научном осмыслении проблематика реализации права общей долевой собственности между публично-правовым образованием и частным лицом с перспективой возможного включения подобных механизмов в проекты ГЧП.

Список источников

1. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М. : Инфотропик Медиа, 2015. 528 с. ISBN: 978-5-9998-0198-2.
2. Белицкая А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства : моногр. М. : Статут, 2012. 190 с. ISBN: 978-5-8354-0802-3.
3. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики : моногр. / под ред. А. Г. Зельднера, И. И. Смогрицкой. М. : ИЭ РАН, 2012. 212 с. ISBN: 978-5-9940-0353-4.
4. Besley T. Government versus private ownership of public goods // The Quarterly Journal of Economics. 2001. Vol. 116, no. 4. P. 1343–1372. DOI: 10.1162/003355301753265598.
5. Fleta-Asín J., Muñoz F., Rosell-Martínez J. Public-private partnerships: determinants of the type of governance structure // Public Management Review. 2020. No. 22. P. 1489–1514. DOI: 10.1080/14719037.2019.1637014.

6. Azariana M. et al. Project ownership in public-private partnership (PPP) projects of Norway // *Procedia Computer Science*. 2023. Vol. 219. P. 1838–1846.
7. Волошина В. А. Сравнительный анализ государственно-частного партнерства и концессий // *Экономические науки*. 2016. № 53. С. 130–133.
8. Глазачев Д. И. Особенности осуществления права собственности на объекты, созданные по результатам реализации проектов, оформленных в виде соглашения о ГЧП и концессионного соглашения. Проблема правового регулирования // *Евразийский юридический журнал*. 2023. № 6 (181). С. 148–149.
9. Меджидов З. У. Организационно-финансовые модели, инструментарии и риски в реализации проектов государственно-частного партнерства // *Региональные проблемы преобразования экономики*. 2022. № 6 (140). с. 94–106.
10. Руденко Т. Ю. Сравнительный анализ государственно-частного партнерства и концессии как договорных форм реализации инвестиционных соглашений с участием публично-правовых образований // *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2018. № 2-2. С. 95–101.
11. Mansaray A. et al. Residual government ownership in public-private partnership projects // *Journal of Government and Economics*. 2021. No. 4. P. 2–18. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667319321000185>.

References

1. Popondopulo, V. F., Sheveleva, N. A., eds. *[Public-private partnership in Russia and foreign countries]*. Moscow: Infotropik Media; 2015. 528 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-9998-0198-2.
2. Belitskaya, A. V. *[Legal regulation of public-private partnership]*. Monograph. Moscow: Statut; 2012. 190 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-8354-0802-3.
3. Zeldner, A. G., Smotritskaya, I. I., eds. *[Public-private partnership in innovative economic conditions]*. Monograph. Moscow: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences; 2012. 212 p. (In Russ.) ISBN: 978-5-9940-0353-4.
4. Besley, T. Government versus private ownership of public goods. *The Quarterly Journal of Economics*. 2001;116(4):1343–1372. DOI: 10.1162/003355301753265598.
5. Fleta-Asín, J., Muñoz, F., Rosell-Martínez, J. Public-private partnerships: determinants of the type of governance structure. *Public Management Review*. 2020;(22):1489–1514. DOI: 10.1080/14719037.2019.1637014.

6. Azariana, M., et al. Project ownership in public-private partnership (PPP) projects of Norway. *Procedia Computer Science*. 2023;(219):1838-1846.
7. Voloshina, V. A. [Comparative analysis of public-private partnership and concessions]. *Ekonomicheskie nauki = [Economic Sciences]*. 2016;(53):130-133. (In Russ.)
8. Glazachev, D. I. [Peculiarities of ownership right implementation to the objects built as a result of projects of public-private partnership agreements and concession agreements. Problem of lawful regulation]. *Evrazijskij yuridicheskij zhurnal = [Eurasian Law Journal]*. 2023;6(181):148-149. (In Russ.)
9. Medzhidov, Z. U. [Organizational and financial models, instruments and risks in the public-private partnership projects' implementation]. *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki = [Regional Economy Transformations]*. 2022;(6):94-106. (In Russ.)
10. Rudenko, T. Yu. [Comparative analysis of public-private partnership and concessions as contractual forms of the implementation of investment agreements with the participation of public organizations]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = [Tula State University News. Economic and Juridical Sciences]*. 2018;(2-2):95-101. (In Russ.)
11. Mansaray, A., et al. Residual government ownership in public-private partnership projects. *Journal of Government and Economics*. 2021;(4):2-18. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667319321000185>.

Информация об авторе / Information about the author

Баженов Алексей Юрьевич, аспирант Юридического института Иркутского государственного университета (Российская Федерация, 664003, Иркутск, ул. Карла Маркса, д. 1).

Alexei Yu. Bazhenov, Postgraduate Student, Law Institute, Irkutsk State University (1 Karl Marx St., Irkutsk, 664003, Russian Federation).

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 07.04.2025; одобрена после рецензирования 22.04.2025; принята к публикации 05.05.2025.

The article was submitted 07.04.2025; approved after reviewing 22.04.2025; accepted for publication 05.05.2025.