

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, СОБСТВЕННОСТИ
И ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел. 8(495)692-04-98 Факс 8(495)692-37-63 E-mail: cnpl@duma.gov.ru

14 ноября 2018 г.

№ 3.12-24/2110

Жуманову Р.Т.
rzhumanov@mail.ru

О транспортно-экологической
инфраструктурной инициативе

Уважаемый Рустам Турдыбаевич!

Сообщаю, что поступившее через официальный интернет-портал Государственной Думы Ваше повторное обращение с просьбой рассмотреть по существу Ваши предложения о пространственном развитии на предмет их инициализации в качестве законодательной инициативы рассмотрено в Комитете по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям.

В ответе Комитета от 16 октября 2018 года №3.12-24/1952 Вам, уважаемый Рустам Турдыбаевич, были даны подробные разъяснения существующей практики реализации гражданами Российской Федерации своих предложений по внесению изменений в федеральное законодательство через наделенных правом законодательной инициативы своих представителей в парламенте – депутатов Государственной Думы, избранных по избирательному участку расположения места Вашего проживания. Там же Вам указывалось, что Комитет по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям и его председатель, не могут выступать в качестве субъектов права законодательной инициативы, не занимаются разработкой проектов федеральных законов, поскольку призваны исполнять несколько иные полномочия (см. часть 2 статьи 19 и часть 1 статьи 23 Регламента Государственной Думы), чем те, которые предписаны Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутату Государственной Думы в его работе с избирателями. В этой связи Комитет может рассмотреть Вашу просьбу исключительно в рамках работы с обращениями граждан, изложив свое мнение (не являющееся официальной позицией Комитета) о перспективах их реализации на практике.

В общей тематике представленных предложений и в обширном перечне федеральных законов, в которые Вами предлагается внести изменения, к ведению Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям относятся лишь вопросы правового регулирования государственно-частного

партнерства и Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (далее – Федеральный закон №224-ФЗ). Надеюсь, что содержательный ответ по остальным частям транспортно-экологической инфраструктурной инициативы Вам предоставят иные профильные комитеты парламента, курирующие соответствующие сферы законодательной деятельности.

Анализ предложений в сфере совершенствования государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) показал, что Вы имеете весьма опосредованное представление об этом институте.

В противном случае ничем иным невозможно объяснить логику предлагаемого Вами исключения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления из числа лиц (в редакции обращения «из числа организаций», в связи с чем обращаю Ваше внимание, что органы публичной власти таковыми не являются), обладающих правом выступать в соглашениях о ГЧП в качестве публичного партнера. Ваше предложение практически не исполнимо, поскольку согласно Конституции РФ, государственная власть в Российской Федерации реализуется через органы государственной власти (статья 11), а местное самоуправление - через органы местного самоуправления (статья 130). Исключение указанных органов из ГЧП (сохраняя только публично-правовые образования) делает этот механизм неработоспособным и с правовой точки зрения неопределенным. В этом случае не понятно, кто именно представляет власть в заключаемом соглашении о ГЧП, каким нормативно-правовым актом это соглашение утверждаться (законом РФ, законом субъекта РФ, муниципальным правовым актом, указом, постановлением), с кем частный партнер должен будет иметь дело в ходе реализации ГЧП-проекта?

Создается впечатление, что Вы никогда не видели реальных подписанных соглашений о ГЧП, где в строке «Публичный партнер», как правило, указывается, к примеру, «Российская Федерация в лице Министерства транспорта . . .», что соответствует международной практике, поскольку в этом случае всем понятно, кто от государства исполняет соглашение и кто отвечает по его обязательствам.

Представляется не реализуемым и другое Ваше предложение о введении в ГЧП процедуры конкурсного «выбора публичного партнера», т.е. организации конкуренции там, где её нет и быть не может. Напомню, что ГЧП используется публично-правовыми образованиями для решения общественно-значимых задач, относящихся к вопросам их ведения и решение которых вменено им законодательством РФ. Такое «вменение» осуществляется путем установления компетенции соответствующего уровня публичной власти (в частности, перечень публичных задач местного самоуправления установлен ст.ст.14-16 и 14.1-16.1 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», субъектов РФ - Конституцией РФ и главой IV.I Федерального закона №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»; Российской Федерации - нормами Конституции РФ (в части компетенции Российской Федерации), а также нормами Федерального

конституционного закона «О Правительстве РФ» и ряда других). Таким образом, публичный партнер во всех случаях всегда известен заранее, поэтому в контексте Ваше предложения неясно, каким образом и с кем нужно проводить конкурс (к примеру, в случае строительства объездной дороги вокруг Одинцово, между Российской Федерацией и Московской областью???)

Такой подход не согласуется с нормами Конституции РФ, установившей разграничение вопросов ведения между Российской Федерацией (статья 71), субъектами Российской Федерации (статья 73) и местным самоуправлением (глава 8), что априори исключает любые формы конкуренции между органами власти различного уровня, а следовательно, и возможность организации конкурса между ними. В свою очередь, Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», региональные законодательные акты и уставы муниципальных образований определили сферы компетенции и зоны ответственности профильных исполнительных и властно-распорядительных органов публичной власти, как правило, по отраслевой принадлежности, что также исключает возможность конкуренции и «перетягивания» полномочий между ними. Из Вашего предложения непонятно, кто с кем и за что конкурирует?

Аналогичные доводы справедливы в отношении предложения о включении в качестве стороны соглашения некоего «инициатора» - физического лица, наделенного правом выступать в качестве инициатора проекта ГЧП.

Напомню, что согласно Конституции РФ (статья 2) соблюдение и обеспечение прав и свобод человека и гражданина является исключительной прерогативой государства, для чего органам государственной власти предоставлены полномочия и федеральными законами вменено решение конкретных социальных задач. Физические лица в лице граждан и индивидуальных предпринимателей такими полномочиями не обладают и не несут подобного рода обязанностей.

Одно из основных преимуществ, которое дает государству использование ГЧП, это получение возможности привлечения частного финансирования для безотлагательного решения наиболее острых и актуальных социально-экономических задач, на которые у государства в текущий момент не хватает собственных бюджетных средств, а также предоставление рассрочки по возврату привлеченных инвестиций на достаточно длительную перспективу. В этой связи инициатива о реализации проекта ГЧП может исходить только от публичного партнера или, в исключительных случаях, от частного партнера, желающего принять участие в создании публично значимого объекта, предусмотренного заранее обнародованными планами государства в отношении структуры, где имеется намерение использовать ГЧП. Иными словами, инициация проекта ГЧП является плановым событием, главным действующими лицами которого выступают государство, готовое предложить определенные условия (землю, права, преференции и т.д.), частный партнер, имеющий намерение вложить свои средства в этот проект, и финансирующее лицо, готовое предоставить свои средства в качестве займов частному партнеру под реализацию проекта. При этом в соглашении о ГЧП оговариваются обязательства сторон (прежде всего, финансовые), условия участия в проекте лиц, принимающих на себя риски. В

этой связи нет никакой обоснованной необходимости во включении в число участников проекта ГЧП некоего «инициатора» - физического лица, ничего в проект не приносящего, ни за что в нем не отвечающего и не принимающего на себя никаких рисков.

Исключение законом из числа потенциальных объектов соглашения о ГЧП метрополитена объясняется тем, что это инфраструктурная транспортная монополия, передача которой в частную собственность может привести к непредсказуемым социально-экономическим последствиям и значительному росту платы за пользование метрополитеном. Вместе с тем, указанное ограничение вовсе не исключает возможность использования ГЧП в части смежных с метрополитеном сервисов и производств по обслуживанию подвижного состава, транспортного оборудования, коммуникаций и управления движением, а также для предоставления услуг пассажирам.

Исходя из вышеизложенного, Комитет не находит оснований для поддержки Ваших предложений и не считает необходимым продолжать их обсуждение.

Председатель Комитета



Н.П.Николаев