

**В.И. Русаков**

## **ФОРМИРОВАНИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВМЕСТНЫХ РЕСУРСОВ УЧАСТНИКАМИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Анализируются нормы действующего законодательства, доктринальные взгляды ученых на правовой режим имущества. На примере инвестиционного проекта ВСМ-1, в котором, преимущественно, классифицируется движимое и недвижимое имущество, с целью устранения (исключения) ненадлежащего использования этих ресурсов, предложены рекомендации при составлении аналогичных соглашений о государственно-частном партнерстве.*

**Ключевые слова:** правовой режим имущества; формирование ресурсов; общая долевая собственность; обособление имущества; совместный инвестиционный фонд (СИФ); доверительное управление; забалансовый учет; участники государственно-частного партнерства; публичный партнер; частный партнер.

*We analyze rules of the current legislation, scientists' doctrinal views on the legal regime for property. As an example, we use the investment project VSM-1 which mostly classifies personal property and real property in order to eliminate the inadequate use of these resources, and we offer some recommendations to be used while preparing similar public-private partnership agreements.*

**Keywords:** the legal regime for property; resource formation; joint ownership; ringfencing; joint investment fund; trust management; off-balance accounting; participants of the public-private partnership; public partner; private partner.

Предпринимательская деятельность осуществляется на определенной имущественной базе, позволяющей экономически обособить имущество участников этой деятельности, с созданием условий для вовлечения их в экономическую деятельность [6]. Инвестирование средств участниками государственно-частного партнерства (ГЧП) на инвестиционные проекты, в связи с тем, что правовой режим источников этих средств различный, предполагает установление для них правового режима, отличного от правовых режимов других видов имущества.

Взгляды ученых относительно структуры и содержания понятия правового режима имущества различны, в то же время они позволяют наиболее полно раскрыть смысл данного понятия. Академик А.В. Венедиктов, который и ввел в оборот понятие «правовой режим имущества», дал следующее определение: это «объем прав и обязанностей отдельных предприятий и вышестоящих органов управления

в отношении имущества, закрепленного за предприятиями, а также порядок использования этого имущества и обращения на него взыскания по обязательствам предприятия» [5. С. 343–344]. По мнению С.С. Алексеева, правовой режим определяется «как социальный режим некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами и обеспеченный совокупностью юридических средств» [4. С. 48]. Как видим, правовой режим обусловлен интересами, прежде всего, государства, как носителя властных полномочий и гаранта устойчивости экономических преобразований, волей законодателя, других заинтересованных лиц в сохранении и приумножении материальных благ и достижении иных социальных эффектов. Развивая приведенные определения, В.Ф. Попондопуло подчеркивает, что «правовой режим определяется как определенный порядок регулирования, характеризующийся особым сочетанием взаимодействующих между собой дозволений, запретов, позитивных

связываний и создавших особую направленность регулирования. Правовой режим выражает неразрывную связь правовой формы и социального содержания регулируемых отношений, выражает степень детальности правового регулирования, наличие определенных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности» [7. С. 18–19]. Представляется, что такое понимание может применяться и в современных условиях.

Доказательством, подтверждающим наличие взаимосвязанных и взаимозависимых элементов с различной правовой природой, может служить пример реализации инвестиционного проекта «Строительство высокоскоростной ж/д магистрали Москва – Санкт-Петербург» (Проект ВСМ – 1), в котором имущественный комплекс имеет разный правовой режим. Для наглядности можно разделить его на три блока: инфраструктура ж/д транспорта общего пользования; подвижной состав; вокзальные комплексы.

Итак, действующее законодательство под инфраструктурой ж/д транспорта общего пользования понимает «технологический комплекс, включающий в себя железнодорожные пути общего пользования и другие сооружения, железнодорожные станции, устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки, информационные комплексы и систему управления движением и иные обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование» [1].

Здесь очевидно, что законодатель предполагает, объединяя столь сложный, с точки зрения классификации, объект в единый имущественный комплекс, развитие системы РЖД, которое предполагает не только ремонт, но и создание новых объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования. При этом в соответствии со ст. 2 ФЗ от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» владельцами инфраструктуры признаются юридические лица или индивидуальные

предприниматели, имеющие инфраструктуру на праве собственности или ином праве и оказывающие услуги по ее использованию на основании договора [1].

В соответствии с действующим законодательством в Российской Федерации объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования могут находиться в частной, государственной и муниципальной собственности. Таким образом, Закон открывает «двери» не только для частных инвестиций, но позволяет в такой процесс вовлечь и интересы органов местного самоуправления, в том числе преследующие цель разрешения проблем занятости населения и бюджетного наполнения средствами от налоговых поступлений в «местную казну».

С учетом технологических особенностей высокоскоростного транспорта и отсутствия развитой системы его функционирования, Проект ВСМ-1 может также предполагать создание отдельных объектов инфраструктуры, которые являются объектами необщего пользования, в т.ч. железнодорожных путей необщего пользования (например, путей для выполнения работ для собственных нужд), а также специализированных депо для обслуживания и ремонта подвижного состава. Для достижения намеченных целей инвестиционного проекта такие объекты будут объединены в общее понятие «инфраструктура железнодорожного транспорта». В сегодняшней системе организации железнодорожного транспорта Российской Федерации ряд объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, принадлежащих ОАО «РЖД», являются ограниченными в обороте, то есть законодательство предусматривает запрет или специальные условия совершения сделок по распоряжению данным имуществом.

Так, Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» [2] (далее Закон № 29-ФЗ) устанавливает ограничения для оборота имущества, находящегося в собственности ОАО «РЖД», в том числе переданного в уставной капитал ОАО «РЖД». Анализ ст. 8 Закона № 29-ФЗ ука-

зывает на то, что ОАО «РЖД» *не вправе* передавать в аренду, безвозмездное пользование, доверительное управление или залог следующее имущество, внесенное в его уставный капитал, перечень которого является закрытым. Таким образом, в рамках Проекта ВСМ-1 полный запрет на распоряжение имуществом может коснуться только того имущества, которое в настоящее время принадлежит ОАО «РЖД» и было передано в его уставной капитал в процессе приватизации, если такое имущество будет использоваться в процессе создания и эксплуатации высокоскоростной магистрали.

В общем понятие подвижного состава, определенного Законом № 17-ФЗ, включаются локомотивы, грузовые вагоны, пассажирские вагоны локомотивной тяги и мотор-вагонный подвижной состав, а также иной предназначенный для обеспечения осуществления перевозок и функционирования инфраструктуры железнодорожный подвижной состав. В рамках Проекта ВСМ-1 будут использоваться мотор-вагонные поезда, т.е. поезда, состоящие из моторных и прицепных вагонов, предназначенных для перевозки пассажиров. Подвижной состав может находиться в частной, государственной и муниципальной собственности, и, поскольку имущество подвижного состава не ограничено в гражданском обороте, соответственно оно может быть предметом залога или предметом аренды, купли-продажи и других сделок.

Законодательство о железнодорожном транспорте не содержит определений «вокзала» и «вокзального комплекса», но относит к объектам железнодорожной инфраструктуры общего пользования «железнодорожные станции». Определение «вокзала» содержится в локальной нормативной базе ОАО «РЖД». «Железнодорожный вокзал» признается комплексным объектом недвижимости, частично включающим «железнодорожную станцию», а также здания и сооружения, предназначенные для обслуживания пассажиров, размещения служебного персонала и управления движением поездов (Концепция эффективного использования и разви-

тия железнодорожных вокзалов Дирекции железнодорожных вокзалов – филиала ОАО «РЖД» до 2015 г., утв. приказом ОАО «РЖД» 17 сентября 2008 г. № 15098) [3]. Как видим, при рассмотрении столь сложного гражданско-правового объекта, как имущественный комплекс, объединяющего в себе движимое и недвижимое имущество, закрепленное за ОАО «РЖД», полностью раскрыть природу правового режима довольно сложно и вряд ли в полной мере в рамках настоящей статьи представляется возможным. Все же, учитывая то, что такой имущественный комплекс является к тому же и источником повышенной опасности, который требует к себе более пристального внимания, представляется, что необходимо будет углубляться в «детали».

Настоящий пример вызывает логичный вопрос: нужно ли учитывать такое имущество «в целом» или предстоит определять правовую природу каждой его части? Ответ очевиден. Нужно учесть все части совместного имущества для эффективного использования совместных ресурсов участников ГЧП, т.к. задачей для них будет гарантирование прав и законных интересов его участников, сформировавших имущественный комплекс. Кроме того, это послужит и механизмом вовлечения средств в качестве дополнительных источников инвестирования. Ведь часть имущества можно будет сдавать в аренду (например, под торговые площади или складские помещения), в залог (как обеспечительная мера для привлечения заемных средств) и т.п. Таким образом, совместные ресурсы – совместный инвестиционный фонд (СИФ) – представляют собой имущественный комплекс, находящийся в общей долевой собственности у участников ГЧП, при этом доля каждого определяется пропорционально его вкладу.

СИФ будет находиться на балансе у частного партнера или может быть передан вновь созданному юридическому лицу в доверительное управление. При этом надо отметить, что нормы гл. 53 ГК РФ предполагают обособление имущества публичного партнера от имущества частного, поскольку они имеют разную право-

вую природу, соответственно имущество публичного партнера будет учитываться на забалансовом счете частного партнера, будет начисляться амортизация и исчисляться обязательные платежи.

Правовой режим публичного партнера будет подчиняться разрешительным началам: разрешено только то, что прямо разрешено законом, а частного – общедозволительным: разрешено все, что не запрещено законом. В соглашении о ГЧП, в отсутствие федерального закона о ГЧП, при регулировании этих отношений нужно будет руководствоваться общими и специальными нормами гражданского законодательства об инвестиционной деятельности, о юридических лицах, простом товариществе (о совместной деятельности), положениями о поименованных видах, смешанных и непоименованных договоров.

Для того чтобы исключить ненадлежащее использование СИФа, необходимо будет создать соответствующие структуры оперативного осуществления деятельности по достижению намеченных целей государственно-частного партнерства, определив правовой режим имущественного комплекса, порядок его использования с созданием механизмов контроля и установлением условий наступления ответственности.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (с изм. и доп. по сост. на 28.07.2012 г.) // СЗ РФ. 2003. № 2.

2. Федеральный закон Российской Федерации от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» (с изм. доп. по сост. на 21.11.2011 г.) // СЗ РФ. 2003. № 9.

3. Концепция эффективного использования и развития железнодорожных вокзалов Дирекции железнодорожных вокзалов – филиала ОАО «РЖД» до 2015 г., утв. Приказом ОАО «РЖД» 17 сентября 2008 г. № 15098 // Интернет-портал «Complexdoc». URL: [www.complexdoc.ru/ntdtext/535762/1](http://www.complexdoc.ru/ntdtext/535762/1) (дата обращения: 25.10.2013)

4. *Алексеев С.С.* Общая теория проблем системы советского права. М., 1961.

5. *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.: Изд-во АН СССР, 1948.

6. Коммерческое (предпринимательское) право России. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006.

7. *Попондопуло В.Ф.* Правовой режим предпринимательства: автореф. дис... д-ра юрид. наук. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1994.