



DOI: 10.22363/2312-8313-2017-4-4-317-325

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

Т.Д. Юрош

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются особенности нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства в современной России. Рассматривается европейский опыт правового регулирования ГЧП, в том числе особенности контрактных отношений при регулировании ГЧП и отношений, связанных с распределением прав собственности, расходов и рисков государства и частного партнера. В российском законодательстве ГЧП рассматривается как способ привлечения бизнеса к созданию общественных благ. Несмотря на то, что в Федеральном законе № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» содержатся правовые основы ГЧП, все же практика показывает, что многие вопросы остаются неотрегулированными. На примере ГЧП в инновационной деятельности показано, что значительные трудности представляют проблемы разграничения полномочий федерального центра и субъектов, механизмов долгосрочного финансирования, отсутствие целостной концепции развития ГЧП, а также ряд общесистемных проблем государственного управления. В качестве возможных решений перечисленных проблем предлагается совершенствование правового регулирования и форм финансирования и кредитования проектов ГЧП, налогового и тарифного регулирования, формирование правовых основ и институтов коммерциализации результатов НИР.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инновационная деятельность, контрактные отношения, предпринимательство

Развитие государственно-частного партнерства – одна из основных задач современного российского общества, однако ее решение, как и социологическое изучение, следует начинать с особенностей нормативно-правового регулирования, что и будет сделано в рамках данной статьи. Историю философского осмысления контрактных отношений, являющихся основой государственно-частного партнерства, можно начинать отсчитывать еще со второй половины XVII – начала XVIII века, когда контрактные отношения получили

философское осмысление в работах Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.Ж. Руссо и др. как особая форма взаимоотношений в теории «общественного договора» и в концепции «социального контракта». Соотношение свободы и насилия в деятельности государства изучали как представители британской классической школы политэкономии – А. Смит, Д. Риккардо, Т. Мальтус, так и представители других школ и направлений экономической науки. С развитием капитализма во второй половине XIX – начале XX века, сопровождавшимся усложнением социальной структуры и социальными конфликтами, исследования в этой области приобрели системный и комплексный характер.

Теоретические разработки представителей экономической и социологической дисциплин позволяют выделить несколько методологических подходов к исследованию социальных отношений в целом и государственно-частного партнерства в частности. Так, на основе сущностных противоречий капитализма оформилось две теории взаимодействия субъектов экономических отношений: теория возможного договора между предпринимателями, рабочими и государством (О. Конт) и солидарности (Э. Дюркгейм) и концепция классовой борьбы (К. Маркс). Кроме того, в качестве объекта социологического и экономического анализа стали выступать институты как регуляторы социального взаимодействия с точки зрения своих социальных функций (М. Вебер, Т. Веблен, В. Зомбарт и др.), особенностей институциональной среды и соглашений в экономике и динамики социально-экономической структуры.

Основа для классификации способов регулирования социальных процессов была заложена при изучении социальных институтов. Так, они были классифицированы на формальные, где действуют нормы и правила, поддерживаемые государством, и неформальные, регулируемые традициями, обычаями и привычками. Из этих подходов возникла традиция социокультурного анализа экономической деятельности, а позже, в XX веке – новая институциональная теория (Р. Коуз, О. Уильямсон и др.).

Наиболее существенный вклад в разработку институционального подхода внес Д. Норт, который дал классическое определение института как набора правил и стандартизированных моделей поведения, которые организуют взаимодействие между людьми по поводу удовлетворения их потребностей [10]. Он же дал методологически важное для исследования факторов становления ГЧП определение институциональной среды как совокупности основополагающих политических, социальных и юридических правил, которая образует базис для производства, обмена и распределения. Соответственно, по Норту, государство, взаимодействуя с частным капиталом, является продуктом социального контракта, но и участником данного процесса. Государство как социальный институт развивается и в процессе своего развития в свою очередь способствует созданию таких институтов, как социальное партнерство и государственно-частное партнерство.

В последние годы во многих странах государственно-частное партнерство (ГЧП) становится все более востребованным механизмом решения дол-

госрочных задач [см., напр.: 9]: при создании транспортной инфраструктуры, в строительстве, коммунальном хозяйстве, здравоохранении, образовании, в сфере обороны, науки и других областях. Основная задача данного механизма заключается в том, что при сотрудничестве с бизнесом у государства появляется возможность снизить нагрузку на бюджет и использовать более гибкую и менее бюрократическую систему управления проектом [см., напр.: 11; 12; 13]. Бизнес, в свою очередь, получает набор гарантий и преференций (возможность долговременного управления государственными активами, часто на льготных условиях, и др.). Однако в разных сферах экономики проекты ГЧП сталкиваются со специфическими трудностями, поэтому стратегии их развития должны отвечать индивидуальным характеристикам каждого сектора экономики.

Среди европейских стран по количеству реализуемых проектов ГЧП первое место устойчиво занимает Великобритания, за ней следуют Франция и Германия (по количеству соглашений, так как по стоимости заключенных контрактов они уступают Италии). В зависимости от правового регулирования ГЧП страны можно сгруппировать в четыре блока: (1) в Германии, Польше, Румынии, Чехии, Венгрии, Греции, Бразилии, Южной Корее, Японии, Аргентине, Латвии, Молдове, Кыргызстане и Украине приняты специальные законы, регламентирующие ГЧП; (2) в Италии, Великобритании, Бельгии, США, Китае, Болгарии, Хорватии, Словакии, Индии, Литве, Азербайджане, Казахстане и Узбекистане действуют нормативные правовые акты, которые закрепляют основные принципы ГЧП, разрабатываются подзаконные акты в этой сфере; (3) в ряде федеративных государств приняты региональные законы о ГЧП; (4) ГЧП на законодательном уровне не регламентирована в Австрии, Армении, Израиле, Швеции, Сирии, Эстонии и Туркменистане.

При создании законодательства о ГЧП интересен опыт Великобритании как родоначальника подобного типа отношений государства и бизнеса. В *Великобритании* на государственном уровне в 1992 году были закреплены различные способы функционирования ГЧП в связи с разработкой так называемой «частной финансовой инициативы». Частный сектор получил право строить объекты, используя собственные ресурсы, эксплуатировать их в течение некоторого времени, получая от этого доход; расходы частного инвестора компенсировались впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета [5. С. 39].

Франция также обладает давними традициями ГЧП, включая сообщества смешанной экономики (SEM): законодательство о SEM было разработано в 1966 и 1983 годах; они работают на основе заключаемого с местными властями договора [5. С. 39]. Проекты ГЧП разделены на концессионные соглашения и партнерские контракты (у них разное законодательное обеспечение, их реализацию координируют разные институты) [4. С. 32].

В *Германии* ГЧП стали активно развиваться со второй половины 1980-х годов [7]. 1 сентября 2005 года был принят закон «Об ускорении реализации государственно-частных партнерств и об улучшении общих правовых условий для них» [15]. Данным законом были внесены поправки в ряд статей бюджетного и налогового законодательства, а также устанавливались иные правила регулирования размещения государственных заказов и финансирования строительства автомагистралей за счет частных инвестиций. Для расширения возможностей ГЧП в бюджетное законодательство Германии было включено положение о расчете экономической целесообразности с учетом распределения рисков [6].

В целом в большинстве государств контракты рассматриваются как административный договор, который заключается между государством (или органом местного самоуправления) и частной фирмой для того, чтобы вести общественно необходимую и полезную деятельность. В административных контрактных отношениях риски и расходы полностью несет государство, а право собственности не переходит к частному партнеру [2. С. 69]. Среди российских исследователей также есть сторонники способа регулирования ГЧП с помощью административного договора, причем некоторые авторы относят ГЧП к гражданским договорам [1. С. 32]. В зарубежной практике не существует как такового типового контракта на проект ГЧП, можно говорить лишь об основных позициях, которые должны быть закреплены в контракте. В различных государствах складывались и продолжают складываться специфические правовые традиции взаимодействия государственного и частного сектора в решении социально-экономических задач. Конкретные правовые средства, позволяющие эффективно использовать ГЧП, могут варьировать в зависимости от национального правового порядка и иных особенностей конкретного общества. Так, в российской экономике постепенно выстраивается структура отношений между государством и бизнесом, призванная обеспечивать взаимодействие государства и бизнеса для оптимизации рисков и привлечения ресурсов частного капитала в сферы традиционно государственного управления. Такая структура присуща так называемому горизонтальному социальному контракту. Такие модели партнерства государства и частного бизнеса, как совместные предприятия, концессии, делегированное управление и др., широко используются в разных странах, адаптируясь к специфическим социально-экономическим и правовым условиям конкретной страны.

В частности, сегодня оформилось несколько трактовок самого термина «государственно-частное партнерство» (ГЧП), которые отражены и в его нормативном обеспечении. Первый подход – экономический: его сторонники сравнивают ГЧП с косвенной приватизацией, т.е. речь идет о том, чтобы изменить полномочия государства и частного сектора в тех отраслях, на которые у государства не хватает средств, но которые при этом не подлежат приватизации. К таким сферам в России относят ЖКХ, социальное обеспечение,

культурное наследие, транспортную инфраструктуру и пр. Одним из условий реализации ГЧП сегодня является привлечение частных инвесторов к финансированию проектов, в которых государство сохраняет право собственности на объект.

В 2015 году был принят Федеральный закон №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». До этого момента законодательство о ГЧП разрабатывалось только на региональном уровне: на 1 марта 2015 года в 68 субъектах были приняты законы об участии субъектов Российской Федерации в ГЧП. В федеральном законе были прописаны основные понятия, в том числе впервые введенные в законодательство: государственно-частное партнерство, соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципально-частное партнерство, соглашение о муниципально-частном партнерстве, частный партнер, публичный партнер и др. Этот закон закрепляет специальный правовой режим для объектов соглашения о ГЧП или муниципально-частном партнерстве, в нем прописаны особенности заключения и прекращения соглашения о ГЧП или муниципально-частном партнерстве, гарантии прав и законных интересов частного партнера и др.

В современном российском законодательстве ГЧП рассматривается как альтернатива приватизации. Эта модель взаимодействия сохраняет за государством ведущие функции контроля в значимых секторах экономики, раскрывая потенциал частного предпринимательства, а также представляет собой форму отношений, которая позволяет государству оптимизировать реализацию своих обязанностей перед обществом, т.е. предоставлять публичные блага населению [7]. В законодательстве РФ закреплены и в правоприменительной практике чаще всего используются следующие формы ГЧП: контракты или административные договоры; аренда в виде лизинга (договор аренды); концессия; соглашения о разделе продукции; контракты, предусматривающие разные виды работ и отношений собственности (основной пример – совместные предприятия).

Тем не менее, в России сохраняются следующие проблемы правовой регламентации ГЧП [3. С. 104]: несовершенство нормативно-правовой базы разграничения полномочий федерального центра и субъектов; фискальная направленность налогового законодательства; отсутствие правового обеспечения долгосрочного финансирования проектов ГЧП; отсутствие правового закрепления концепции развития и поддержки ГЧП; отсутствие независимой судебной системы; коррупция, препятствующая развитию частного финансирования региональных и федеральных проектов; политизированность правовых и экономических решений. Соответственно, основными способами решения этих проблем являются: совершенствование правовой регламентации и стимулирование совместного финансирования; развитие косвенного финансирования; гибкая политика в сфере налогов и тарифов; формирование пра-

вовых основ коммерциализации результатов НИР; льготное кредитование в целях поддержки отечественных мощностей; выдача лицензий предпринимателям, ориентированным на импортозамещение; привлечение стратегически важных зарубежных инвесторов с помощью целевых преференций; развитие правовых механизмов использования проектных и инфраструктурных облигаций; освобождение от уплаты НДС выплат, компенсаций и комиссионных менеджерам управляющей компании; снижение ставок налога на доход от прироста капитала.

Рассмотрим вышеизложенные положения на примере использования ГЧП в инновационной деятельности в России, т.е. речь идет о следующих необходимых шагах: планирование инфраструктурного развития национальной инновационной системы; совершенствование нормативно-правовых основ инновационной деятельности с использованием механизмов ГЧП; выстраивание системы государственного управления ГЧП в сфере науки и инноваций; стимулирование частных партнеров участвовать в инновационной деятельности на основе ГЧП. В каждом направлении еще можно выделить специфические мероприятия. Так, для развития инфраструктуры национальной инновационной системы необходимы: корректировка действующих планов реализации инновационной деятельности с учетом возможностей ГЧП; формирование инвестиционных программ на федеральном уровне, на уровне субъектов федерации и муниципальных образований с учетом применения ГЧП; пересмотр стратегии социально-экономического развития, учитывая возможности ГЧП. В рамках выстраивания системы государственного управления ГЧП в инновационной деятельности необходимы следующие мероприятия: установление порядка межведомственной координации действий при реализации ГЧП; разработка типовой документации для проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП и размещение в сети Интернет информации об этих соглашениях; регулирование механизмов мониторинга и содействия инновационной деятельности участников ГЧП, а также защиты их прав и законных интересов; утверждение методик оценки эффективности и сравнительных преимуществ проектов ГЧП; создание подразделений органов исполнительной власти, отвечающих за сопровождение проектов ГЧП; организация «прозрачных» конкурсов на право заключения соглашения о ГЧП; обучение служащих федеральных, региональных и муниципальных органов власти основам ГЧП.

Перечисленные направления использования инструментария ГЧП и реализуемые в рамках каждого из них мероприятия являются не только необходимыми элементами соответствующих проектов, но и критериями социологической оценки эффективности данной формы взаимодействия разных экономических акторов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Белицкая А.В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М.: Статут, 2012.
- [2] *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8.
- [3] *Емельянов Ю.С.* Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: зарубежный и российский опыт. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012.
- [4] *Запатрина И.В.* Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик. Киев: Изд. центр Союза собственников жилья Украины, 2011.
- [5] Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы / А.В. Гладов и др. // Вестник СамГУ. 2008. № 7.
- [6] *Кнюпфер В.* Государственно-частные партнерства (ГЧП) в контексте использования современных форм управления комплексами недвижимости. URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051054048.html>.
- [7] *Колесникова К.И.* Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России // Научный вестник УАГС. 2008. № 3.
- [8] *Мочальщиков В.Н.* Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. М.: Экономика, 2012.
- [9] *Никулин А.М., Троцук И.В.* Сельское развитие Финляндии: взаимодействие государства, фермеров и науки (возможные уроки для России) // Мир России. 2014. № 3.
- [10] *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
- [11] *Троцук И.В.* Путеводитель по постсоветской аграрной реформе в России: объективное и субъективное измерение сельской жизни // Крестьяноведение. 2017. Т. 2. № 3.
- [12] *Троцук И.В.* Типы сельских территорий и риски муниципальной реформы: возможные сценарии развития сельской России // Крестьяноведение. Теория. История. Современность. Ученые записки. 2012. Вып. 7. М.: Издательский дом «Дело», 2013.
- [13] *Троцук И.В.* Энциклопедия жизни российской северной периферии, или Рецепты излечения не обреченного на бедность // Крестьяноведение: Теория. История. Современность. Ученые записки. 2014. Вып. 9. М.: Издательский дом «Дело», 2014.
- [14] *Широков А.В.* Административный договор как форма регулирования государственно-частных партнерств // Законодательство. 2008. № 10.
- [15] Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen der öffentlich Privaten Partnerschaften. URL: http://www.recht-liches.de/info_Gesetz_zur_Beschleunigung_der_Umsetzung_von_Oeffentlich_Privaten_Partnerschaften_und_zur_Verbesserung_gesetzlicher_Rahmenbedingungen_fur_Oeffentlich_Private_Partnerschaften.html.

REFERENCES

- [1] Belitskaya A.V. Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. M.: Statut, 2012.

- [2] Deryabina M. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika // *Voprosy ekonomiki*. 2008. № 8.
- [3] Emel'yanov YU.S. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v innovatsionnoy sfere: zarubezhnyy i rossiyskiy opyt. M.: Knizhnyy dom «LIBROKOM», 2012.
- [4] Zapatrina I.V. Potentsial publichno-chastnogo partnerstva dlya razvivayushchihsya ekonomik. Kiev: Izd. tsentr Soyuzu sobstvennikov zhil'ya Ukrainy, 2011.
- [5] Zarubezhnyy opyt realizatsii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: obshchaya karakteristika i organizatsionno-institutsional'nye osnovy / A.V. Gladov i dr. // *Vestnik SamGU*. 2008. № 7.
- [6] Knyupfer V. Gosudarstvenno-chastnye partnerstva (GCHP) v kontekste ispol'zovaniya sovremennyh form upravleniya kompleksami nedvizhimosti. URL: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051054048.html>.
- [7] Kolesnikova K.I. CHastno-gosudarstvennoe partnerstvo: opyt zarubezhnyh stran i perspektivy dlya Rossii // *Nauchnyy vestnik UAGS*. 2008. № 3.
- [8] Mochalyshev V.N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: otechestvennyy opyt, mirovye tendentsii, vektor razvitiya dlya Rossii. M.: Ekonomika, 2012.
- [9] Nikulin A.M., Trotsuk I.V. Sel'skoe razvitie Finlyandii: vzaimodeystvie gosudarstva, fermerov i nauki (vozmozhnye uroki dlya Rossii) // *Mir Rossii*. 2014. № 3.
- [10] Nort D. Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki / Per. s angl. A.N. Nesterenko; predisl. i nauch. red. B.Z. Mil'nera. M.: Fond ekonomicheskoy knigi «Nachala», 1997.
- [11] Trotsuk I.V. Putevoditel' po postsovetsoy agrarnoy reforme v Rossii: ob'ektivnoe i sub'ektivnoe izmerenie sel'skoy zhizni // *Krest'yanovedenie*. 2017. T. 2. № 3.
- [12] Trotsuk I.V. Tipy sel'skih territoriy i riski munitsipal'noy reformy: vozmozhnye stsenarii razvitiya sel'skoy Rossii // *Krest'yanovedenie. Teoriya. Istoriya. Sovremennost'*. Uchenye zapiski. 2012. Vyp. 7. M.: Izdatel'skiy dom «Delo», 2013.
- [13] Trotsuk I.V. Entsiklopediya zhizni rossiyskoy severnoy periferii, ili Retsepty izlecheniya ne obrechenogo na bednost' // *Krest'yanovedenie: Teoriya. Istoriya. Sovremennost'*. Uchenye zapiski. 2014. Vyp. 9. M.: Izdatel'skiy dom «Delo», 2014.
- [14] SHirokov A.V. Administrativnyy dogovor kak forma regulirovaniya gosudarstvenno-chastnyh partnerstv // *Zakonodatel'stvo*. 2008. № 10.
- [15] Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen der öffentlich Privaten Partnerschaften. URL: http://www.recht-liches.de/info_Gesetz_zur_Beschleunigung_der_Umsetzung_von_Oeffentlich_Privaten_Partnerschaften_und_zur_Verbesserung_gesetzlicher_Rahmenbedingungen_fur_Oeffentlich_Private_Partnerschaften.html.

THE SPECIAL FEATURES OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA

T.D. Yurosh

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, Russia, 117198

The article analyses special features of legal regulation of public-private partnership (PPP) in Russia nowadays. The European experience of legal regulation is studied including the special features of contract relations in public-private regulation and the relations connected with the related to the distribution of property rights, costs and risks of the state and private actors. In Russian legislation PPP is considered as a way of way of attraction of business to creation of public goods. Despite the fact that Federal Law № 224-FL “On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” consists legal bases of public-private partnership, practice shows that many questions are not regulated yet. On the example of the public-private partnership in innovation sphere it is showed that the problems of delineation of powers of the federal center and subjects, the mechanisms of long-term financing, the absence of the concept of the development of the PPP, and some problems of the system of public administration seems to be real difficulties. The improvement of the legal regulation of PPP and of the ways of financing and crediting of the PPP projects, the improvement of tax and tariff regulation, formation of legal bases and institutes of commercialization of results of innovations are proposed as possible decisions of the named problems.

Key words: public-private partnership, innovative activity, contractual relations, entrepreneurship

Сведения об авторе:

Юрош Татьяна Дмитриевна – аспирантка кафедры социологии Российского университета дружбы народов

E-mail: taniau93@mail.ru