

Волошина Кристина Константиновна

Студент магистратуры

1 курс, Институт права и национальной безопасности

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при

Президенте Российской Федерации

Россия, г. Москва

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы, связанные с понятием государственно-частного партнерства. В рамках статьи также анализируются мнения различных ученых по вопросу государственно-частного партнерства. Сделан вывод о единстве двух начал в институте государственно-частного партнерства, а именно: частное начало-инвестирование, публичное начало- делегирование.*

***Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, государство, инвестиции, проекты, бизнес.*

ON THE QUESTION OF THE CONCEPT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

***Abstract:** the article discusses issues related to the concept of public-private partnership. The article also analyzes the opinions of various scientists on the issue of public-private partnership. The conclusion is made about the unity of two principles in the institute of public-private partnership, namely: private beginning-investment, public beginning — delegation.*

***Keywords:** public-private partnership, state, investments, projects, business.*

Многие государства мира ставят решение социально значимых проблем, достижение задач социально-экономического развития одной из важнейших задач, однако для реализации всех планов по совершенствованию инфраструктуры, транспортной системы, сферы жилищно-коммунального хозяйства и других сфер, средств исключительно государства бывает недостаточно и тогда становится необходимо искать новые пути финансирования проектов. Например, одним из способов может выступать государственно-частное партнерство, которое позволяет привлекать средства частного бизнеса в дополнение к государственным ресурсам, что способствует успешной реализации проектов.

Еще около 10 лет назад в России было невозможно дать понятие государственно-частного партнерства, несмотря на регулярное употребление данного словосочетания. Это связано с тем, что отсутствовало правовое регулирование сферы в целом и законодательное закрепление дефиниции в частности. Но можно было составить определение, основываясь на имеющихся понятиях из других источников. Например, Всемирным банком была дана следующая дефиниция: государственно-частное партнерство – соглашение между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемое с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования.¹ То есть здесь под государственно-частным партнерством подразумевается соглашение, в рамках которого на частную сторону возлагается обязанность финансировать либо создавать проекты, или же проводить работы, принимая на себя ответственность за результат и значительную часть рисков в рамках реализуемого проекта, а также следует отметить, что реализуемые проекты связаны с созданием или проведением работ именно в отношении

1 Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Project and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P.7

инфраструктуры. На мой взгляд, это определение довольно общее, такой вывод можно сделать, если мы сравним эту дефиницию с дефиницией, данной Международным валютным фондом, в которой под государственно-частным партнерством понимаются соглашения, в соответствии с которыми правительство возлагает на негосударственную сторону обязанность осуществления задач, которые веками осуществлялись государством. При этом частная сторона принимает на себя ответственность за результат и значительную часть рисков, реализуя проекты с высокой экономической и социальной значимостью. Например, финансирует и осуществляет работы по строительству социальных объектов (школ и больниц), инфраструктурных проектов (строительство дорог, туннелей, мостов, коммунальных и водоочистных сооружений и т.д.), а также создает возможность эффективного управления созданными объектами.

Взаимодействие государственного и частного секторов в той или иной форме существовало с момента образования государств, однако в современном понимании государственно-частные партнерства в мире появились около века назад, это было связано с неолиберальными течениями в политике, что поспособствовало расширению влияния негосударственного сектора в решении государственных задач. Благодаря этому государственно-частные партнерства были реализованы во многих странах. И, как правило, их целью была реализация инфраструктурных проектов в таких сферах, как строительство, оснащение, эксплуатация и техническое обслуживание социальных учреждений (школ, больниц), а также транспортных систем, систем водоснабжения и канализации. Рассмотрим некоторые дефиниции, используемые в зарубежных странах, чтобы подтвердить это. Например, во Франции под государственно-частным партнерством понимают концессионные или партнерские соглашения, в рамках которого закреплены условия разделения прибыли и рисков в рамках проекта по «обслуживанию общественного экономического интереса». В Великобритании ГЧП также

представляет собой взаимодействие частного и публичного секторов для совместного осуществления инфраструктурных проектов, в которых частной стороной предоставляются финансы. Так, мы можем наблюдать, как в зависимости от страны меняется форма и объем участия той или иной стороны партнерства, распределение ответственности и объем принятия на себя рисков, но неизменно остается то, что с помощью данного инструмента появляется возможность реализации социальных инфраструктурных проектов.

Как уже было сказано, государственно-частное партнерство – это относительно новый термин и новое явление для российского права. Долгое его отсутствие непосредственно связано с историческим контекстом: плановой экономической системой, не подразумевающей частного начала, которая существовала в России, входящей в Советский Союз, продолжительное время. Для использования такого механизма как государственно-частное партнерство необходима рыночная экономика, с работающими рыночными механизмами, где участники рынка имеют возможность самостоятельно осуществлять экономическую деятельность и где государство является больше наблюдателем, осуществляя лишь социально необходимое регулирование.

На мой взгляд, на данном этапе развития нашего государства государственно-частное партнерство уже может считаться рабочим инструментом привлечения частного финансирования на реализацию государственных проектов.

Само понятие государственно-частного партнерства на законодательном уровне в Российской Федерации было закреплено в 2015 году Федеральным законом 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». Так, в соответствии с частью 1 статьи 3 ФЗ №224

государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.² В данной дефиниции можно увидеть, что нет никакого уточнения, в какой сфере частным сектором будут проводиться работы и оказываться услуги.

До принятия вышеупомянутого Федерального закона №224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» учеными были предложены различные дефиниции государственно-частного партнерства. Например, Варнавский В.Г. под государственно-частным партнерством понимает юридически закреплению форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.³ На мой взгляд, данное определение хорошо поддерживает европейское видение государственно-частного партнерства в части закрепления цели осуществляемых проектов: «общественно значимые».

2 Федеральный закон 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 Варнавский В.Г. Концессионные формы управления государственной собственностью// Проблемы теории и практики управления – 2002 г. №4. С.40-46

Также рассмотрим дефиницию, предложенную другим российским ученым – Халимовским Ю.А., который придерживается позиции, что «основной смысл государственно-частного партнерства состоит не просто во взаимодействии публичных и частных образований, а в качественно ином распределении рисков и опосредованном участии частных партнеров в реализации некоторых функций публичной власти и решении государственных и общественных задач, что нехарактерно для частного бизнеса».⁴ Хотя в российском законодательстве не содержится чётких критериев и характеристик для определения относится явление к государственно-частному партнёрству или нет, на мой взгляд, по данному определению можно их выделить: во-первых, взаимодействие частных и публичных образований, во-вторых, распределение рисков между субъектами государственно-частного партнерства, в-третьих, решение государственных задач и осуществление социально значимых проектов частной стороной.

Внедрение государственно-частного партнерств в экономики различных государств было связано с современной концепцией управления государством, однако консенсуса в дефиниции данного явления не было. Организация экономического сотрудничества и развития определило государственно-частное партнерство как «долгосрочные договорные отношения между правительством и частным партнером, в соответствии с которыми последний предоставляет и финансирует государственные услуги, используя капитальные активы, разделяя связанные с этим риски».⁵ Тогда, разбирая детально, мы увидим, что, как и во всех других определениях, выделяется две стороны – государство и частная сторона, которая управляет проектом или создает его, взамен на получение денежных средств сразу от правительства или в процессе использования объекта. Некоторыми

4 Халимовский Ю.А. Государственно-частные партнерства в субъектах Российской Федерации: блуждание в темноте// Налоги. -2011. -№14. С.21

5 OECD (2012), Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

государствами такие соглашения называются соглашениями о совместном предоставлении услуг в рамках которого организации государственного сектора объединяются с частными фирмами или некоммерческими организациями для оказания услуг гражданам.⁶

На данном этапе развития экономики в Российской Федерации государственно-частное партнёрство является одним из компонентов, способствующих его развитию, а также развитию социально значимых объектов, способствует подъему и укреплению отраслей, не связанных с промышленностью и сырьем, и стабилизации общества в целом. В широком смысле к основным формам ГЧП в сфере экономики и государственного управления некоторые относят любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса, включая государственные контракты, арендные отношения, финансовую аренду (лизинг), государственно-частные предприятия, соглашения о разделе продукции, концессионные соглашения. Однако это неправильно.

Процесс передачи полномочий публичной власти в частноправовую сторону относится к институту делегирования⁷. В свою очередь, делегирование включает срочную либо бессрочную передачу публичных прав и обязанностей специальными субъектами, включая, но не ограничиваясь, реализацией прав в сфере публичного права. Процесс делегирования в данном случае исключает отчуждения предоставленных полномочий. Специфика делегирования в данном случае напрямую связана с субъектом, делегирующим полномочия, к примеру: разработанная в науке административного права концепция "аутсорсинга" используется для обозначения механизма передачи органами государственной власти и местного самоуправления лишь неосновных, чаще обслуживающего

⁶ Jump up to: a b Vining, Aidan R.; Weimer, David L. (2011). Policy Analysis Edition No.05. Pearson, Inc. p. 309. ISBN 978-0-205-78130-0.

характера, функций или процессов, не связанных с реализацией ключевого блока компетенции последних.

В отличие от административного делегирования предметом конституционно-правового делегирования выступают те полномочия органов публичной власти, реализация которых является их исключительной прерогативой. Соответственно, отличие административного и публично-правового регулирования непосредственно коррелирует с реализацией особого порядка их передачи и установления гарантий их надлежащей реализации не уполномоченными на это первоначально субъектами.⁷

Таким образом, правовые условия распределения рисков и привлечения частных инвестиций в России начинают постепенно развиваться. Однако, с появлением института государственно-частного партнерства появляются правовые проблемы, связанные с функционированием и реализацией публичного делегирования. Соответственно, особо остро встает одна из главных задач данного института - как публичному субъекту заинтересовать частную сторону - инвестора?

Вместе с тем, уже существующие реализованные проекты государственно-частных партнерств доказывают взаимосвязь с целой системой взаимоувязанных правовых норм из различных отраслей законодательства - бюджетного, налогового, административного, земельного, корпоративного, антимонопольного, трудового, а также инструментов гражданского права - договоров аренды, купли-продажи, подряда, займа, переуступки прав. Следовательно, ключевое значение здесь имеет согласованность всей системы нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства.

Таким образом, проанализировав сущность государственно-частных партнерств, мы можем сделать вывод о единстве двух начал в данном

⁷ Напр., функций по организации питания и др., см.: письмо Министерства образования и науки РФ от 4 февраля 2011 г. N 03-66 "О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования" // СПС "КонсультантПлюс"

институте, а именно: частное начало-инвестирование, публичное начало-делегирование. Обе стороны стремятся к одинаковой правовой цели-совместное развитие и реализация поставленных правовых целей. Именно поэтому реализация частного и публичного начала образует в себя понятие государственно-частного партнерства.

Библиографический список:

1. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Project and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P.7

2. Федеральный закон 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. Варнавский В.Г. Концессионные формы управления государственной собственностью// Проблемы теории и практики управления – 2002 г. №4. С.40-46.

4. Халимовский Ю.А. Государственно-частные партнерства в субъектах Российской Федерации: блуждание в темноте// Налоги. - 2011. №14. С.21.

5. OECD (2012), Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

6. Jump up to: ^a ^b Vining, Aidan R.; Weimer, David L. (2011). Policy Analysis Edition No.05. Pearson, Inc. p. 309. ISBN 978-0-205-78130-0.