

Волошина Кристина Константиновна

Студент магистратуры

2 курс, Институт права и национальной безопасности

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при

Президенте Российской Федерации

Россия, г. Москва

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы и несовершенства правового регулирования государственно-частного партнерства в России. В рамках статьи также анализируются предложения различных авторов по вопросу о совершенствовании нормативной основы государственно-частного партнерства. Сделан вывод о необходимости дальнейшего развития нормативной основы института государственно-частного партнерства в России.

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

CURRENT PROBLEMS OF REGULATORY REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA

Abstract: The article examines the problems and imperfections of the legal regulation of public-private partnership in Russia. The article also analyzes the proposals of various authors on the issue of improving the regulatory framework of public-private partnership. The conclusion is made about the need for further

development of the regulatory framework of the institute of public-private partnership in Russia.

Keywords: *public-private partnership, government, business, projects, agreement.*

Для реализации своих многочисленных функций государство использует весь механизм имеющихся в его распоряжении ресурсов. Однако, как известно, в силу причин объективного и субъективного свойства, в условиях рыночной экономики ему не всегда удается осуществлять такие функции эффективно лишь своими силами – зачастую государство обращается за содействием к бизнесу. Одной из ключевых форм сотрудничества государства и бизнеса в решении многих социально-значимых проблем представляется **государственно-частное партнерство** (далее также – ГЧП), которое основано на объединении ресурсов вышеуказанных субъектов и распределении рисков для создания инфраструктуры и оказания услуг гражданам. Усилению актуальности использования механизма ГЧП в России служат и такие проблемы, как дефицит бюджетных средств (особенно на уровне субъектов РФ), а также низкая эффективность управленческой (административной) деятельности, осуществляемой государственными органами.

Переходя непосредственно к теме нормативно-правового регулирования института ГЧП в России на сегодняшний день, то следует сказать, что оно характеризуется комплексностью с одной стороны, и многообразием нормативно-правового материала – с другой. Комплексность правового регулирования института ГЧП выражается в его регулировании на всех уровнях – на федеральном (Конституция России, федеральные законы, указы и распоряжения Президента России, постановления и распоряжения Правительства России и т.д.), на региональном (уставы/конституции субъектов, законы субъектов Российской Федерации, иные нормативно-правовые акты субъектов), а также на муниципальном (уставы

муниципальных образований, нормативно-правовые акты представительных органов местного самоуправления и т.д.).

Несмотря на то, что в тексте Конституции России напрямую не говорится об институте государственно-частного партнерства, все же можно выделить некоторые основы его конституционно-правового регулирования. И первая такая основа – ст. 7 Конституции, в которой раскрывается социальный характер российского государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека [1]. Совершенно очевидно, что реализация данного конституционного положения осуществляется в разнообразных формах, одна из которых – ГЧП, т.к. именно сам механизм ГЧП предполагает реализацию самых разных социально-значимых проектов.

Другая конституционная норма, касающаяся механизма ГЧП, содержится в ст. 41 Конституции России, в которой говорится о финансировании со стороны Российской Федерации федеральных программ охраны и укрепления здоровья граждан, о принятии мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, о поощрении деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию [2].

Стоит также обратить внимание на достаточно новую конституционную норму, вошедшую в текст Конституции России в 2020 году в ходе внесения в нее поправок – на ст. 75.1, в которой говорится о создании в Российской Федерации условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, о гарантированности защиты достоинства граждан и уважения человека труда, об обеспечении сбалансированности прав и обязанностей гражданина, **о социальном партнерстве, экономической, политической и социальной солидарности** [3].

Тем самым, вместе эти нормы образуют пусть и в общем виде, но все же конституционно-правовую основу государственно-частного партнерства в России.

Спускаясь вниз по иерархии федеральных нормативно-правовых актов, стоит выделить федеральные законы, имеющих непосредственное отношение к регулированию государственно-частного партнерства:

- Федеральный закон от 13.07.2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 21.07.2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;

- Федеральный закон от 22.07.2005 года №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и т.д.

Стоит в отдельную группу выделить и такие нормативно-правовые акты, как Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Воздушный кодекс РФ.

Региональное законодательство о государственно-частном партнерстве сводится обычно к соответствующим законам субъектов Российской Федерации, вроде закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно—частных партнерствах» от 25.12.2006 г. № 627-100 [4]. Пожалуй, именно с анализа проблем регионального законодательства о ГЧП и стоит начать.

Ключевая проблема здесь – проблема несоответствия регионального законодательства о ГЧП федеральному законодательству, что приводит к неблагоприятным последствиям, таким как умаление значимости ГЧП как инструмента решения социально-значимых проблем, коллизии, бюрократизм и т.д. Федеральный законодатель, решая эту проблему, установил в

соответствующем федеральном законе о государственно-частном партнерстве положение, в соответствии с которым нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с положениями данного федерального закона до 1 января 2025 года. С 1 января 2025 года указанные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации применяются лишь в части, не противоречащей положениям федерального закона [5]. После принятия этой нормы в 2016 году некоторые субъекты (Липецкая область, Тамбовская область) решили пойти еще дальше и приняли новые законы о государственно-частном партнерстве в соответствующих субъектах Российской Федерации, содержание которых уже не вступало в противоречие с федеральным законодательством.

Однако не все субъекты Российской Федерации проделали подобную работу. Отдельные субъекты Российской Федерации со временем и вовсе отменили действие региональных законов о ГЧП (Ленинградская область), а некоторые регионы и вовсе не имели и не имеют никакой собственной нормативной основы механизма ГЧП (Белгородская область). Данное обстоятельство наталкивает на мысль о необходимости региональному законодателю более ответственно подходить к вопросу нормативно-правового регулирования основ ГЧП, т.к. нормы федерального права не всегда могут в полной мере адекватно отразить все особенности института ГЧП, особенно принимая во внимание специфику каждого отдельно взятого субъекта федерации. Однако даже анализируя ныне действующие нормативные акты субъектов РФ в сфере ГЧП невозможно не обратить внимание на то, что они предусматривают применение небольшого количества форм взаимодействия преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений, что очевидно ограничивает возможности инвестора по привлечению финансирования.

Другой проблемой, касающейся нормативно-правового регулирования основ ГЧП, стоит обозначить проблему обеспечения согласованности норм

различных отраслей права (бюджетное, налоговое, административное, трудовое и т.д.), относящихся к регулированию основ ГЧП. Данная проблема, как и обозначенная ранее, также относится к проблемам юридико-технического свойства и требует кропотливой работы юристов. К примеру, не доведено до завершения урегулирование некоторых вопросов, связанных с налоговым законодательством (все еще не распространен на все формы ГЧП налоговый режим, предусмотренный для концессионных соглашений, не предусмотрен порядок налогообложения операций, совершаемых в соответствии с соглашением о государственно-частном партнерстве) [6].

Определенным недостатком нормативно-правового правового регулирования института ГЧП в России представляется отсутствие концепции (стратегии) развития института государственно-частного партнерства, включающего в себя механизм внедрения и применения различных моделей государственно-частного партнерства. Введение концепции (плана) позволит задать ориентиры для дальнейшего развития института ГЧП, позволит вывести характер взаимодействия между органами публичной власти и бизнес-структурами на новый уровень. Утвердить подобную концепцию необходимо соответствующим указом Президента Российской Федерации.

Говоря о недостатках и пробелах нормативно-правового регулирования института ГЧП стоит также сказать и об отдельных несовершенствах самого Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ.

Например, вызывает определенные вопросы формулировка ст. 15 закона, в соответствии с которой в процессе заключения и исполнения соглашения о ГЧП публичный партнер (т.е. государство) обязан оказывать частному партнеру содействие в получении обязательных для достижения целей соглашения разрешений федеральных органов исполнительной власти,

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органов местного самоуправления и (или) согласований указанных органов [7].

Данная формулировка статьи вступает в некоторое расхождение с самим назначением и природой ГЧП, в ходе которого публичный и частный субъект вступают в экономические отношения. Характер подобного взаимодействия все же предполагает большее содействие со стороны государства, чем лишь помощь в получении лицензий или иных обязательных разрешений. В качестве основы для совершенствования данной нормы стоит взять нормативное регулирование института подряда в гражданском праве. Так, ст. 718 ГК РФ наделяет заказчика подряда (работы) обязанностью оказывать подрядчику содействие в выполнении работы, которое носит разноплановый характер. Тем самым, в целях обеспечения гарантий для частного партнера ГЧП, стоит более конкретно указать, какое конкретно содействие обязан оказывать публичный субъект частному партнеру, и не ограничивать его лишь обязанностью в содействии получения лицензии [8].

Таким образом, на государстве лежит обязанность по созданию устойчивых условий для вовлечения субъектов малого и среднего бизнеса в решение социально-экономических проблем. При этом именно совершенствование нормативной базы института ГЧП служит основой для дальнейшего развития данной формы взаимодействия государства и бизнеса.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, от 04.10.2022 № 6-ФКЗ, от 04.10.2022 № 7-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, от 04.10.2022 № 6-ФКЗ, от 04.10.2022 № 7-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. №11. Ст. 1416.
4. Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&infostr=xO7q8+z17fIlg7vLu4fDg5uD18vH/IO3IIOIg7+7x6+Xk7eXpIPDl5ODq9ujo&backlink=1&nd=131031432&page=1&rdk=0#Ю, 20.12.2023.
5. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от

13.07.2015 № 224-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376338>, 20.12.2023.

6. Шохин С.О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения // Журнал «Юрист» - 2018. - № 2. - С. 4-10.

7. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (ГСПИ) <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376338>, 20.12.2023.

8. Исаев Н.В. Проблемы правового регулирования соглашений о государственно-частном партнерстве // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2020. - № 3, том 1. – С. 81-89.