УДК 347.1
ББК 67.404.0

Я.С. Гришина

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ СОЦИАЛЬНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Ya.S. Grishina

Legal Regulation of Public-Private Partnership in Conditions of Social Entrepreneurship Legal Model Formation

The prospects of interaction between private business and the state in Russia are analyzed. The special attention is paid to the legal regulation of public-private partnership.

Key words and word-combinations: public-private partnership, social entrepreneurship, legal regulation of state and business interaction.

Анализируются перспективы взаимодействия государства и частного бизнеса в России. Особое внимание уделяется правовой регламентации государственно-частного партнерства.

Ключевые слова и словосочетания: государственно-частное партнерство, социальное предпринимательство, правовая регламентация взаимодействия государства и бизнеса.

Государственно-частное партнерство – это предпринимательская деятельность, особенностью которой является направленность не только на систематическое извлечение прибыли, но и на достижение социально полезного эффекта [1, с. 189], что, несомненно, в мировой практике относит его к правовым формам социального предпринимательства. Однако российская правовая регламентация данного правового механизма, представляющая собой одну из форм взаимодействия между государством и частным бизнесом, далека от совершенства. Потенциал государственно-частного партнерства в России, основанный на балансе частных и публичных интересов, несомненно, высок. Достоинством данного партнерства является то, что частный партнер может быть представлен субъектами частного предпринимательства в любой организационно-правовой форме. К публичным партнерам относятся субъекты, об-

ладающие публичной властью, обеспечивающие реализацию публичного интереса в государственно-частном партнерстве, объектом которого является объект инвестиционно-правовой деятельности [1, с. 49].

В настоящее время приоритетными сферами применения государственно-частного партнерства как в России, так и за рубежом являются развитие производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и социальные услуги, финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, развитие инновационной инфраструктуры [1, с. 199]. Пока в России отсутствует федеральный закон, регулирующий отношения в области государственно-частного партнерства на государственном уровне. Однако на региональном уровне во многих субъектах РФ в настоящий момент законодательство в данной области сложилось (Закон Санкт-Петербурга от 25 дек. 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»; Закон Республики Дагестан от 1 февр. 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах»; Закон от 5 марта 2008 г. № 15-РЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай»; Закон от 4 дек. 2008 г. № 240-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Томской области»; Закон Кемеровской области от 29 июня 2009 г. № 79-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства»). К сожалению, такое положение не способствовало единому пониманию термина «государственно-частное партнерство».

По оценке ученых, во всех регионах, где принимались законы о государственно-частном партнерстве, правовые акты трактуют понятие «государственно-частного партнерства» в узком смысле, то есть применяя его к инвестиционным, инфраструктурным, инновационным проектам, требующим значительного финансирования и соответственно определения и соблюдения правил раздела получаемых в результате реализации проектов доходов. Вместе с тем использование данного термина может быть употребимо и в более широком смысле, например как любые взаимовыгодные отношения власти и бизнеса, в рамках которых обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы (деньги, персонал, оборудование, информацию и т.д.) для достижения конкретных целей в определенной сфере [2, с. 382].

В научной литературе отмечается, что проведенный анализ региональных законодательных актов в области государственно-частного партнерства, не отличающихся детализированным и проработанным подходом к их изложению, позволил выявить целый ряд следующих недостатков в их содержании. Существующие законодательные акты, по мнению А.О. Иншаковой и Н.В. Мириной, не соответствуют стандартам общероссийского федерального законодательства. Ученые полагают, что их следует дополнить статьей, которая определяла бы круг задач, стоящих перед правоприменителем; некоторые принятые законодательные акты также не содержат в себе положений о сторонах государственно-частного партнерства. В связи с этим, по их мнению, представляется необходимым расширить положения данных региональных законов, добавив в их содержание статью, которая бы определяла стороны правоотношений и формулировала их конкретное определение.

А.О. Иншакова и Н.В. Мирина обращают внимание на то, что одним из типов проектов, относимых к «государственно-частному партнерству», во всех региональных правовых актах являются концессионные соглашения [2, с. 383]. Отмечается, что концессии в социальной сфере достаточно широко применяются в развитых странах (Германия, Франция), в Латинской Америке (Аргентина, Боливия, Чили) и в бывших социалистических государствах (Венгрия, Польша, Румыния, Чехия) [1, с. 166 и далее]. Однако, несмотря на то что в России Федеральный закон «О концессионных соглашениях» [3] действует с 2005 г., до настоящего времени не заключено ни одного такого соглашения. Главная причина этого – недостаточная защищенность прав концессионера: «Риски, которые он несет, высокие расходы, связанные с самой концессионной деятельностью, отягощаются еще и необходимостью уплачивать высокую концессионную плату государству» [2, с. 384]. В связи с этим, по мнению авторов, следует предусмотреть неустойку за нарушение обязательств со стороны публичного партнера.

Как свидетельствует мировой опыт государственно-частного партнерства, мера конкретного участия государства и частного бизнеса и условия их сочетания могут существенно различаться. Наряду с концессиями государственное частное партнерство может существовать и в других типах проектов: государственные контракты, арендные (лизинговые) отношения, соглашения о разделе продукции, государственно-частные предприятия [4]. В случае концессионных соглашений всех типов следует говорить о частичной передаче некоторых правомочий собственности от государственного партнера частному (обычно правомочий пользования, владения и управления). В государственных контрактах права собственности жестко разделены. Частный компонент в этих партнерствах может выступать в качестве одной из сторон контракта (чаще всего это контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, на предоставление технической помощи, на управление). К партнерству с разделенными правами собственности относятся и арендные (лизинговые) отношения, а также соглашения о разделе продукции. Акционерное или долевое участие частного капитала в государственном предприятии (совместное предприятие) предполагает более высокий уровень интеграции капитала при реализации партнерских отношений[5]. В России, несмотря на то что концессионные соглашения в мировой практике признаются самыми перспективными, используются все типы проектов, кроме концессии, что нельзя признать допустимым.

Реализация концепции социального предпринимательства в России заставляет искать новые пути и методы наиболее эффективного использования государственной собственности, формы взаимодействия с бизнесом, сферы реализации возможностей и ресурсов государственного и частного секторов, способы удовлетворения социальных потребностей общества. Таким образом, сужается круг обязательств, убавляется гарантированный минимум государственной помощи и поддержки, но вместе с тем уменьшается государственное вмешательство и государственное регулирование многих социальных сфер [6]. Не секрет, что экономический рост государства невозможен без развития инфраструктуры, а для инвестирования в развитие инфраструктуры и реализации крупных инвестиционных проектов зачастую бюджетных средств просто недостаточно. По-

тому наиболее эффективным способом распределения инвестиционного бремени, а также перераспределения рисков между государством и частными партнерами является механизм государственно-частного партнерства, изучение мирового опыта которого будет весьма полезно при моделировании правовой конструкции обеспечения социально-имущественных потребностей граждан.

По мнению О.Н. Лебединец, правовыми формами такого публично-частного взаимосотрудничества в мировой практике могут являться договоры на поставку продукции для государственных, муниципальных нужд, концессионные соглашения, договоры аренды, в том числе лизинга. Кроме этого, договоры на выполнение работ и оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, контракты технической помощи, соглашения о разделе продукции, договоры участия в долевом строительстве, договоры простого товарищества, договоры о создании хозяйственных обществ, договоры поручительства, договоры о развитии застроенной территории и другие, как поименованные, так и непоименованные договоры [7, с. 147].

Однако, в целом соглашаясь с обозначенной позицией, следует уточнить, что, по нашему мнению, в данном случае речь идет не о правовых формах, а о правовых средствах. На наш взгляд, под правовой формой следует понимать само государственно-частное партнерство, являющееся составной частью социального предпринимательства.

На современном этапе развития государственно-частного партнерства в нашей стране наиболее распространенным (а иногда и единственно возможным) из существующих основных моделей контрактов государственно-частного партнерства, получивших развитие за рубежом [1, с. 99–100], является модель BOT (построй, эксплуатируй, передай), при которой созданный частным партнером инфраструктурный объект после завершения строительства передается ему в срочное пользование (в целях окупаемости расходов). После этого объект передается государству, хотя возможности государственно-частного партнерства в сфере развития инфраструктуры намного шире [7, с. 147–148]. Однако в социальной сфере, по свидетельству А.В. Белицкой [1, с. 156], оптимальной формой государственно-частного партнерства является схема DFBPM (design, finance, build, partial transfer, maintain – проектирование, финансирование, строительство, частичная передача, обслуживание). В связи с этим заслуживает внимания испанская модель государственно-частного партнерства, в которой частная сторона достраивает и укомплектовывает объект или группу социально ориентированных объектов (например, медицинских). В дальнейшем частный инвестор организует управляющую компанию по эксплуатации и берет при этом на себя обязательство оказывать услуги определенной группе населения за счет собственных средств. При втором варианте оказание услуг (в приведенном примере медицинских) организуется за счет частичного финансирования из бюджетных источников [8, с. 24].

Несомненно, государственно-частное партнерство в социальной сфере обладает некоторой спецификой, особенности которой, как представляется, наиболее четко проявляются при анализе зарубежного опыта. Если изучение опыта социального предпринимательства в странах Америки и Европы не позволяет выявить характерные различия заокеанской и европейской моделей, то тем не

менее на некоторые тенденции развития государственно-частного партнерства обратить внимание представляется возможным.

Отмечается, что государственно-частное партнерство в социальной сфере, а именно в отраслях здравоохранения, образования, развито наиболее сильно в тех странах, где государством гарантируется высокий уровень социальной защиты и велика средняя продолжительность жизни (США, Великобритания, Испания, Франция, Япония) [9, с. 23]. В странах с переходной экономикой, считает В.Н. Шамбир [10, с. 11–15], социальные отрасли как сфера применения государственно-частного партнерства занимают одно из низких мест. Вместе с тем и в развивающихся странах можно выделить ряд заслуживающих внимания и более глубокого последующего изучения примеров такого сотрудничества. Так, в Чили государственно-частное партнерство использовалось при проведении пенсионной реформы, при этом управление пенсионными средствами предполагалось конкурирующими специализированными частными компаниями [11, с. 8–10].

А.В. Белицкая приводит примеры ряда успешных проектов с примерами государственно-частного партнерства в сфере образования в Южной Африке и в Колумбии [1, с. 157]. Вместе с тем в научной литературе обращается внимание на достаточно высокий процент прекращенных проектов в социальной сфере по сравнению с другими отраслями. Один из таких примеров – концессия в области водоснабжения и канализации в аргентинской столице Буэнос-Айресе, давшая значительные результаты в начале осуществления проекта, но впоследствии потерпевшая убытки частного партнера. Недовольство населения в связи с повышением тарифов и качеством оказываемых услуг привело не к уменьшению, а к усилению социальных проблем [4].

Еще один поучительный пример: в Мельбурне (Австралия) строительство больницы частной компанией, которая по условиям контракта впоследствии должна была оказывать платные медицинские услуги в течение двадцати лет, также оказалось убыточным проектом. По решению суда данный контракт был аннулирован, в результате чего больница была передана в собственность штата, а правительство компенсировало частной компании только половину инвестиционного капитала. В связи с этим очевидна необходимость предусмотрения в контракте условий прекращения государственно-частного партнерства в случае его убыточности. С точки зрения А.В. Белицкой, социально значимый объект должен вернуться в государственную или муниципальную собственность с компенсацией частному инвестору затрат, а социально значимые услуги должны оказываться населению до того момента, пока частному партнеру не будет найдена замена или государство не возьмет на себя функцию по оказанию этих услуг. В контракте необходимо также учитывать, что инвестиции в социальную сферу для субъектов частного сектора могут характеризоваться длительным периодом окупаемости проекта, отсутствием прибыли или отрицательным денежным потоком [1, с. 164].

На низкую инвестиционную привлекательность объектов социальной сферы указывают и другие исследователи [12, с. 12–14]. В США среди методов государственного регулирования активно применяются средства стимулирования и

государственной поддержки. При передаче объектов муниципальной собственности частным компаниям на условиях государственно-частного партнерства местные органы власти вправе предоставить частному партнеру налоговые льготы, ускоренную амортизацию, льготные кредиты на инвестиции, модернизацию и т.д. [4]. В научной литературе отмечается сложность реализации государственно-частного партнерства из-за отсутствия специального федерального закона [2, с. 384]. Однако по данному вопросу более авторитетным видится мнение А.В. Белицкой, считающей, что для успешного применения государственно-частного партнерства на первом этапе вполне достаточно совершенствования действующего законодательства. Хотя не во всех зарубежных странах, где механизм государственно-частного партнерства работает эффективно, есть отдельные законы, тем не менее «это гибкий инструмент привлечения частных инвестиций для решения государственных и общественно значимых задач, который может облекаться в любую удобную правовую форму» [2, с. 188–189].

К сожалению, столь долго не используемый в нашей стране механизм публично-частного партнерства не может пока еще работать без сбоев. Для повышения эффективности его функционирования и отлаженности взаимодействия всех его элементов необходимо в первую очередь создать прочную правовую основу подобного взаимодействия, позволяющую определять цели, которые оно преследует в рамках реализации проектов, конкретные формы и методы взаимодействия государства и бизнеса, отрасли и сферы. Допустимо заключение подобных договоров и соглашений, установление основной схемы государственно-частного партнерства, а также указание условий договора (соглашения) в зависимости от выбранной схемы. Конечно, без действенного механизма реализации идеологии социального предпринимательства никакие правовые нормы не возымеют ожидаемого эффекта.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. государственно-частное партнерство, направленное на снижение предпринимательских и инвестиционных рисков прежде всего в сферах исследований и разработок, на распространение новых технологий, развитие транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры, рассматривается в качестве элемента механизма взаимодействия государства, частного бизнеса и общества как субъектов инновационного развития (раздел 1.5) [13].

В документе отмечается необходимость перехода от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста, связанного с формированием нового механизма социального развития, основанного на сбалансированности предпринимательской свободы, социальной справедливости и национальной конкурентоспособности. Переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития предполагает реализацию комплекса взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований по следующим шести направлениям: 1) развитие человеческого потенциала России; 2) создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику; 3) проведение структурной диверсификации экономики на основе инновационного технологического развития; 4) закрепление и расширение глобальных конкурентных

преимуществ России в традиционных сферах (энергетика, транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов); 5) расширение и укрепление внешнеэкономических позиций России, повышение эффективности ее участия в мировом разделении труда; 6) переход к новой модели пространственного развития российской экономики.

Программа экономического развития представляется весьма продуманной, однако средства правового обеспечения ее реализации, к сожалению, неконкретны. Думается, что без использования мирового опыта социального предпринимательства переход к инновационному социально ориентированному типу экономического развития, позволяющего сбалансировать взаимодействие не только усилий государства и частного бизнеса, но и гражданского общества в лице многочисленных некоммерческих организаций, будет крайне затруднительным.

На наш взгляд, требуется сбалансированная правовая политика развития социального предпринимательства, направленная на упорядочение правовой сферы, несущей цивилизованность и порядок национальным социально-экономическим отношениям. Без сомнения, «непродуманная и слабая правовая политика, сопряженная с несовершенной и пробельной юридической базой, с противоречиями в правовых актах, с неконкретными приоритетами, ведет к неизменным сбоям в осуществлении политики экономической, значительно затрудняет гражданский оборот, препятствует развитию государства» [14, с. 14]. Данная правовая политика должна отличаться комплексным подходом по оптимизации частно-правовой и публично-правовой законодательной базы, сближением отечественного правопорядка с правилами регулирования социального предпринимательства в развитых мировых державах, имплементацией положительного зарубежного опыта, трансформацией предпринимательского законодательства в российскую правовую доктрину. Необходима обоснованная Концепция правовой политики социального предпринимательства. Это обстоятельство в свете развития Концепции имущественных потребностей Н.А. Баринова [15, 16], обусловливает актуальность дальнейшего исследования проблем социального предпринимательства, моделирование взаимодействия правовых форм и средств которого в целях формирования механизма инновационно-правовой модели обеспечения социально-имущественных потребностей граждан представляет значительный научный и практический интерес.

Библиографический список

1. *Белицкая А.В*. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М., 2012.

2. *Иншакова А.О., Мирина Н.В.* Роль юридической конструкции государственно-частного партнерства в правовом обеспечении отечественной наноиндустрии // Модернизация гражданского права в современных условиях мирового хозяйствования: мат-лы докл. междунар. науч.-практ. семинара. Волгоград, 2011.

3. О концессионных соглашениях: Федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Рос. газ. 2005. 26 июля.

4. *Варнавский В*. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. URL: http://www.strana-oz.ru/?article=988&numid=21

5. *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика. URL: http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html

6. *Гришина Я.С.* Поддержка социальных предприятий предоставлением налоговых льгот // Вестник ПАГС. 2012. № 4 (33). С. 61–68.

7. *Лебединец О.Н.* Государственно-частное партнерство как форма гармонизации публичного и частного в экономике и праве // Актуальные проблемы частного и публичного права в свете теории конвергенции: сб. науч. ст. / отв. ред. Ю.С. Харитонова, Н.Д. Эриашвили. М., 2012.

8. *Селезнев П.Л.* Государственно-частное партнерство и его эффективность в институциональных преобразованиях экономики: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2010.

9. *Иванова А.О.* Развитие государственно-частного партнерства в Японии: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2010.

10. *Шамбир В.Н.* Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2010.

11. *Подкорытов Р.А.* Государственно-частное партнерство в сфере пенсионного обеспечения Чили: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2010.

12. *Фильченков В.А.* Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере: автореф. дис. … канд. экон. наук. М., 2008.

13. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства от 17 нояб. 2008 г. № 1662-Р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. *Вавилин Е.В., Челышев М.Ю.* О концепции гражданско-правовой политики // Гражданское право. 2012. № 1.

15. *Баринов Н.А.* Имущественные потребности и гражданское право. Саратов, 1987.

16. *Баринов Н.А.* Избранные труды. М., 2012.

M.A. Volkova
Forms of Participation of the Russian Federation Citizens in Government: Ambiguity of Definitions

Peculiarities of citizens' participation in the state government are studied. Issues of the inclusion of political parties and public services in forms of citizens' participation in government are considered.

Key words and word-combinations: government, the state, political parties, public service.

Исследуются особенности участия граждан в управлении делами государства. Рассматриваются вопросы отнесения политических партий, государственной службы к формам участия граждан в управлении делами государства.

Ключевые слова и словосочетания: управление, государство, политические партии, государственная служба.

УДК 342.7
ББК 67.400.3

М.А. Волкова

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА: НЕОДНОЗНАЧНОСТЬ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Вопрос об исследовании форм участия граждан в управлении делами государства до настоящего времени не нашел однозначного понимания в науке конституционного права, хотя и анализировался, в частности на уровне докторских диссертаций, и широко обсуждался в публицистических работах и