

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

За последние несколько лет можно заметить тенденцию, при которой органы власти различных уровней стараются привлечь частный бизнес в решение вопросов общественного характера. Особое значение такого рода сотрудничество приобретает в условиях экономического кризиса, при котором наблюдается недостаточность финансовых ресурсов. При этом стоит заметить, что для России механизм взаимодействия частной и публичной сторон является новым и до конца неизученным. В статье проведен анализ российского законодательства и современной практики в области ГЧП, выявлены ключевые проблемы и предложены варианты их решения.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование; государственно-частное партнерство.

Главным приоритетом социально-экономического развития в контексте стратегического планирования является рост уровня благосостояния и повышение качества жизни населения на территории Российской Федерации. Иными словами, это означает то, что социально-экономическое развитие страны в целом обусловлено необходимостью привлечения ресурсов и, соответственно, эффективного механизма их использования. Одним из таких механизмов распределения и использования ресурсов может выступить институт взаимодействия публичной власти и бизнеса – публично-частное партнерство (Public Private Partnership (PPP)). В российской практике вместо понятия «публично-частное партнерство», как правило, используется «государственно-частное партнерство», или просто «ГЧП», поскольку государство (public) зачастую трактуется в широком смысле, выступая обобщенным субъектом власти.

Модель государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в России – это новая и модная для нашей страны форма реализации инвестиционных проектов, которая по замыслу должна помочь в решении целого ряда застарелых, прежде всего инфраструктурных, проблем. Несмотря на очевидный повышенный интерес к ней со стороны органов государственной власти, пока недостаточно полно изучены ее административно-правовые аспекты, а также содержание и, особенно, способы ее эффективного применения. Поэтому на сегодняшний день остается актуальным вопрос о необходимости совершенствования административно-правового регулирования ГЧП, в том числе путем внедрения наиболее удачных правовых конструкций иностранных правовых порядков в отечественное административное законодательство. Именно комплексный подход к совершенствованию административно-правового регулирования в сфере при-

* Касаткин Вячеслав Михайлович – магистрант, кафедра государственно-правовых дисциплин, Юридический институт, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, v.kasatkin94@mail.ru.

менения ГЧП в теории позволит решить ряд задач, например, таких как: обеспечение устойчивого развития экономики и рост инвестиционной привлекательности Российской Федерации и отдельно взятых регионов; повышение уровня благосостояния населения и широкого круга аспектов жизнедеятельности общества; и др.

Основная цель ГЧП заключается в привлечении частного сектора к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, остающихся в государственной и/или муниципальной собственности.

ГЧП, как форма взаимовыгодного сотрудничества между властью и бизнес-структурами, является одним из перспективных способов привлечения частного капитала. Также стоит отметить, что ГЧП в идеале предполагает активную позицию населения, а также учет его мнения органами власти всех без исключения уровней. Мировая практика показывает, что реализация проектов на основе ГЧП без поддержки гражданского общества невозможно, ведь именно население первым ощутит на себе эффект реализованного проекта и исходя из этого оценивает и формирует свое мнение относительно деятельности органов власти.

В результате реализации проектов значительно возрастает доверие к публичной власти, поддерживающие значимые для общества проекты, которые в свою очередь в условиях развитой промышленности ориентированы на соблюдение норм экологической безопасности. Возрастает доверие самой власти и бизнес-структур к инициативам населения по вопросам формирования уровня качества жизни. В тоже время, среди населения должно сложиться должное понимание, что преодоление современных кризисных явлений и комплексное социально-экономическое развитие невозможно без различных форм взаимодействия власти и бизнеса.

Как правило, исходя из мировой практики, наибольшее распространение форм ГЧП осуществляется в тех областях, где государство, как правило, ответственно за объекты общественного пользования, а также осуществляет в своем лице и/или через правомочных представителей функции по содержанию, обеспечению и ремонту этих объектов [5, с. 82].

На территории Российской Федерации есть несколько десятков регионов и тысячи муниципальных образований, которым сегодня крайне необходимо в рамках повышения качества жизни местного населения в срочном порядке построить больницу, или например школу, реконструировать дороги, провести модернизацию устаревшей инфраструктуры, доставшейся нашему поколению со времен СССР, строить жилье и т.д. Однако при всем многообразии существующих проблем и задач, наличии, казалось бы, весьма перспективных форм осуществления ряда потенциальных проектов, абсолютно типична ситуация, когда у федерации, регионов, и тем более муниципалитетов нет необходимого объема финансовых ресурсов. И это мы говорим о тех случаях, когда те самые финансовые ресурсы нужны не завтра, а уже сегодня.

Одним из наиболее ярких примеров зарубежного опыта применения ГЧП в общественно важных сферах жизнедеятельности является вот уже более 200-летняя история применения ГЧП в США. Сегодня на территории США реали-

зуются множество проектов в таких сферах как предоставление транспортных услуг населению, комплексное развитие территории городов, водоснабжение и водоотведение и др. Понятие ГЧП в США, согласно Report to Congress on Public-Private Partnerships, раскрывается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной организацией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно относящиеся к сфере ответственности публичной власти» [9]. Таким образом, соглашение между сторонами партнерства предполагает наличие контракта, предметом которого выступают, например, строительство, реконструкция, эксплуатация объекта государственной собственности. Одновременно с этим, согласно заключенному контракту, права собственности в отношении соглашения объекта не меняются, и государство все также остается собственником объекта, даже после его передачи частной компании.

Сам по себе термин ГЧП, как в практике США, так и в законодательстве Российской Федерации [3], несет в себе широкий спектр отношений относительно простых соглашений, по которым коммерческая организация несет риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных мега-проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими.

При всем своем потенциале и очевидном преимуществе при решении общественно важных проблем, ГЧП в России на данный момент все также остается малоиспользуемой формой взаимодействия публичной власти и коммерческих структур. С одной стороны, по весьма бытовому мнению аппарата чиновников России, особенно на местном уровне, ГЧП – это что-то сродни панацеи от всех болезней, при помощи которой решаются все без исключения проблемы на местах, в регионах и по стране в целом. С другой, владельцы коммерческого бизнеса далеко не глупы, чтобы вкладывать свой капитал в общественное дело на добровольной основе без соответствующей экономической отдачи. Поэтому сейчас от представителей властей требуется особое умение убеждать, представлять максимально честные и ясные правила игры, чтобы на основе доверия и прозрачности призвать к сотрудничеству деловые круги.

Однако все это имеет под собой «бытовые» корни, и является лишь крохотной долей по сравнению с настоящими проблемами в сфере ГЧП в Российской Федерации. Ведь умение договориться между собой, совместно прийти к такому решению, которое удовлетворяло бы интересы и потребности всех сторон такого сотрудничества, все это рано или поздно придет со временем и опытом.

Именно попытки распространения приемов ГЧП в современной России ярко продемонстрировали, что сегодня ГЧП само по себе это немалая проблема: правовая, организационно-институциональная и финансово-экономическая.

Весьма эффективным механизмом реализации проектов ГЧП на сегодняшний день можно считать проектное финансирование. На основе главного преимущества использования данного механизма, а именно возможности привлекать крупные международные инвестиции, в том числе и за счет обеспечения политической, государственной поддержки, решение одной из ключевых

проблем ГЧП в России становится весьма очевидным. Кстати, наибольшее распространение проектного финансирования в нашей стране востребовано в ТЭК, и примером здесь служит такой масштабный инфраструктурный проект, как, нефтегазовый проект «Сахалин-2» – крупнейший в России пример проектного финансирования.

Однако одновременно с этим острой проблемой развития проектного финансирования и в целом финансирования проектов ГЧП заключается в том, что сейчас в России к великому сожалению не сформирована культура стратегического планирования социально-экономического развития территорий и страны в целом. Срок реализации инфраструктурных проектов, например таких, как «Сахалин-2», в среднем колеблется от 5 до 15 лет, и главный вопрос, в который закладываются основные риски, звучит так: «А будет ли муниципалитет, субъект или федерация исполнять взятые на себя обязательства в долгосрочной перспективе?». Ведь если продолжить эту мысль, то за 5–15 лет в стране как минимум может смениться власть, что потенциально может привести к пересмотру уже существующих экономических и социальных приоритетов, что, в конечном счете, может отразиться на уже заключенных контрактах и соглашениях ГЧП. Именно поэтому государство со своей стороны, являясь участником соглашений ГЧП, должно в полной мере понимать всю ответственность, связанную с досрочным прекращением контракта, и принимать на себя все те риски и последствия, к которым может привести досрочное прекращение.

Решением вышеописанной проблемы, является весьма очевидная необходимость развития таких инструментов страхования проектов ГЧП от рисков, которые связаны в первую очередь с исполнением обязательств органами публичной власти и управления [6, с. 184]. Если такие механизмы в ближайшей перспективе будут созданы, то соответственно станет существенно проще привлекать частный сектор и его инвестиции для реализации проектов ГЧП.

Выстраивание административного аппарата таким образом, что основной задачей станет реализация целей государства в условиях партнерства, а не «крышевания» или вымогательства, с бизнесом – это еще один шаг в сторону решения насущных проблем с ГЧП [4, с. 370]. В контексте данного решения в первую очередь необходимо реформировать политику кадров на государственную и муниципальную службу. Тщательный и строгий отбор кадров, компетентных в данной сфере, меры по предотвращению конфликта интересов и борьбе с коррупцией, а также формирование прозрачного административно-правового механизма ГЧП – вот те немногие, но в первую очередь основные способы, с помощью которых возможно совершенствование механизма ГЧП.

На данный момент проекты ГЧП представляют собой достаточно сложную систему интересов участников партнерства. Во-первых, государство как одна из сторон выступает в роли носителя общественно значимых интересов и целей. Во-вторых, государство заинтересовано не только в общественной результативности проекта, но также стремится к обеспечению собственного коммерческого эффекта. В-третьих, частный партнер, естественно, преследует цель максимизации прибыли. И, наконец, в-четвертых, не только органы власти и частный бизнес могут выступать субъектами, но и местное население тоже мо-

жет принимать участие в данном партнерстве, выступая как потребителем, так и активным участником, а это значит, что интересы населения так же должны быть учтены.

Поэтому в рамках российской действительности все эти аспекты ГЧП имеют большое значение, поскольку до сих пор в нашей правовой системе отсутствует корректное разделение на публично-правовые и гражданско-правовые отношения, что по итогу отражается при реализации проектов ГЧП. Аморфность отношений и туманные перспективы отпугивают потенциальных крупных инвесторов, а местное население, в свою очередь, не видит мотивации для того, чтобы активно включаться в обсуждение проекта. В свою очередь несовершенство российского законодательства и правовая нестабильность в этой и других областях, сопровождающаяся постоянным принятием новых законодательных актов, приоритетность которых не всегда обоснована, ставит в тупик весь возможный потенциал развития данного вида сотрудничества.

Относительно отечественной нормативно-правовой базы в сфере ГЧП, то сама идея проекта федерального закона о ГЧП на территории России обсуждалась еще с середины 2000-х гг., однако первая редакция была подготовлена только к середине 2012 г., и лишь к 13 июля 2015 г. был наконец подписан и опубликован Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации». Важно заметить, что еще до принятия Федерального закона № 224-ФЗ в ряде субъектов и муниципалитетов России предпринимались попытки реализации проектов публично-частного партнерства и были приняты соответствующие нормативно-правовые акты. Так, особое значение имеет закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 25 декабря 2006 г. № 627-100 [1], который в тоже время является одним из первых нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы ГЧП.

В представленном Правительством федеральном законе «О государственно-частном партнерства в Российской Федерации», наконец-таки закрепляется определение ГЧП и появляется понятие «соглашение о ГЧП». Но в тоже время федеральному законодательству противоречит региональное законодательство. Так, одни областные законы позволяют заключать договоры о долгосрочном сотрудничестве, закладывая в бюджет определенные финансовые условия (например, тарифы), другие же могут запрещать данные действия. При этом формы ГЧП в ФЗ № 224 не закреплены и предполагается, что другими федеральными и региональными законами могут устанавливаться особенности реализации отдельных форм и видов соглашений ГЧП. Так, например, из регионального опыта можно привести практику внедрения закона Ставропольского края «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае» от 12 октября 2009 г. № 67-кз [2]. Данный закон устанавливал основы правового регулирования, цели, задачи и общие принципы организации отношений, которые складывались в рамках ГЧП на территории Ставропольского края, а также, что немало важно, формы участия в проектах ГЧП Ставропольского края и муниципальных образований края.

Все это указывает на то, что в перспективе законодательная власть может прибегнуть к созданию «отраслевых законов», где будут отдельно прописаны условия взаимодействия государства и бизнеса. Сама такая идея видится перспективной, поскольку новый массив законов, регламентирующих ГЧП, прибавится к уже существующим проблемам правового характера. Ведь тенденция, при которой органы региональной и местной властей активно принимают положения, регулирующие свое участие в проектах ГЧП, говорит о том, что, в конечном счете муниципальные и региональные положения о партнерстве дублируются с федеральным законодательством.

Проанализировав базовые научные публикации относительно проблематики ГЧП можно сказать, что сегодня механизм ГЧП – это наиболее перспективная форма решения общественных задач, при которой сотрудничество власти и бизнеса строится на взаимовыгодных условиях.

Но подводя итог по проблемам ГЧП, объективно говоря, Россия сегодня стоит лишь в начале сложнейшего пути строительства экономической и правовой квалификации. Важно юридически корректно провести оценку роли государства не только как главного регулятора, но и как защитника общественных интересов и потребностей, тем самым подчеркивая один из основных принципов управления в государстве – публичность. Однако, как показывают современные российские тенденции, подобного рода отношения не укладываются в нынешние нормы гражданского права.

Наша страна имеет поистине масштабный потенциал для развития многих форм ГЧП, но для эффективной реализации проектов необходимо решить ряд принципиально важных вопросов. Во-первых, стороны партнерских отношений должны четко понимать и осознавать, что эффективное ГЧП невозможно рассматривать узко, исключительно лишь как привлечение дополнительных финансовых ресурсов в многомиллионные проекты. Здесь важно понимать, что существуют не две, а три стороны соглашения (публичная власть, коммерческий сектор и население), где у каждой есть свои интересы и их нужно учитывать.

Во-вторых, необходим существенный прогресс в понимании публично-правовых форм реализации ГЧП. Пока федеральное российское законодательство специально не выделяет возможные формы взаимодействия в сфере ГЧП. Организовать на такой основе распределение правомочий между сторонами партнерства невозможно, поэтому нашим законодателям стоит изучить внимательнее опыт зарубежных стран, так как в странах с развитой рыночной экономикой уже давно накоплен большой опыт успешного поиска ответов на «парадоксы публичных интересов», что по итогу позволит согласовывать формы участия партнерства.

В целом детальная проработка и совершенствование административно-правового механизма ГЧП позволит решить сразу несколько задач: обеспечение устойчивого развития экономики регионов и муниципалитетов России; увеличение доходов бюджетов всех уровней на территории страны; существенное повышение эффективности взаимодействия государства и бизнеса; эффективное использование государственных ресурсов; обеспечение инвестиционной

привлекательности российской экономики и ее отдельных регионов; реализация устойчивого развития во всех сферах жизнедеятельности общества.

Список использованной литературы

1. Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.03.2018).

2. О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае: закон Ставропольского края от 12.10.2012 № 67-кз [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.03.2018).

3. 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.03.2018).

4. Вильчинская О.В. Муниципально-частное партнерство: проблемы и перспективы развития / О.В. Вильчинская // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2015. – № 4. – С. 368–371.

5. Кузьмин Е.А. Реализация проектов государственно-частного партнерства в муниципальных образованиях / Е.А. Кузьмин // Региональная экономика и управление. – 2014. – № 4. – С. 81–84.

6. Стакун А.В. Управление инфраструктурными проектами государственно-частного партнерства с привлечением бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Российской Федерации / А.В. Стакун // Интеллектуальные ресурсы - региональному развитию. – 2016. – № 1. – С. 181–186.

7. Геворкян А. Государство ищет партнеров / А. Геворкян, А. Литвинова. 11.03.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949986141162>.

8. Груздов В.В. Государственно-частное партнерство как один из инструментов инновационного развития [Электронный ресурс] / В.В. Груздов. – Режим доступа: <http://www/rosprom.gov.ru/news.php?id=3721>.

9. Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. – 2004. – P. 10.