

Веселкова Любовь Сергеевна,
магистрант, Костромской государственной университет (г. Кострома)
Veselkova Lyubov Sergeevna,
undergraduate, Kostroma State University (Kostroma)
veselkova-l@inbox.ru

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE

Статья посвящена изучению подходов к пониманию термина «государственно-частное партнерство», выявлению основных принципов государственно-частного партнерства. Представлены основные формы осуществления государственно-частного партнерства в России, в том числе в Костромской области, на современном этапе.

The article discusses analysis of approaches towards understanding the term “Public-Private Partnership”, and identification of main principles of public-private partnership. Represented are the main forms of implementation of public-private partnership in Russia, including those in the Kostroma region, at the modern stage.

Государственно-частное партнерство, принципы государственно-частного партнерства, формы государственно-частного партнерства, частный партнер, публичный партнер.

Public-private partnership, principles of public-private partnership, forms of public-private partnership, private partner, public partner.

Понятие «государственно-частное партнерство» (далее по тексту – ГЧП) можно рассматривать как в широком смысле, подразумевая под ним систему отношений государства и бизнеса, так и в узком смысле – как конкретные проекты, реализуемые совместно субъектами государственного и частного секторов.

Статья 3 Федерального закона Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве...» определяет ГЧП как «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»¹.

До закрепления понятия ГЧП в норме-дефиниции, отечественные научные деятели предлагали свои подходы к определению ГЧП. Так, большое внимание разработке определения ГЧП уделила А.Н. Лукина, полагающая, что под рассматриваемым термином необходимо понимать административно-правовую форму реализации исполнительной власти и местного самоуправления, в рамках которой органы публичной власти вступают в партнерские отношения с частными лицами в целях реализации публичного интереса в виде эффективного и качественного исполнения функций, возложенных на публичную сторону отношений путем привлечения в экономику частных инвестиций². Кандидат политических наук М.В. Виллисов рассматривает ГЧП как правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления³. Интересным представляется подход цивилиста А.В. Белицкой, которая под ГЧП понимает юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля⁴.

Анализируя вышесказанное, можно сделать вывод, что в настоящее время споры по определению понятия ГЧП и его сущности не возникает, т. к., преимущественно, исследователи называют единые признаки партнерства. Так, одним из основных признаков ГЧП признается особый субъектный состав, а именно государство, с одной стороны, и частный партнер, с другой. При этом участники не находятся по отношению друг к другу в административном соподчинении, а являются равными. Это обстоятельство и обуславливает выделение ГЧП в отдельную правовую категорию.

Необходимо отметить, что абсолютного равенства в данном случае все же быть не может, т. к., с одной стороны, стоят интересы большинства, представляемые публичным органом власти, а с другой стороны – коммерческое юридическое лицо, созданное для извлечения прибыли.

¹ 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» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2016)

² Лукина А.Н. Некоторые проблемы публичного управления государственно-частным партнерством // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 71–76.

³ Виллисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7. С. 13.

⁴ Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М. : Статут, 2012. 54 с.

Необходимый баланс интересов сторон достигается благодаря соблюдению основополагающих принципов ГЧП. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве...»⁵ содержит их исчерпывающий перечень. Это такие принципы, как открытость и доступность информации о ГЧП (за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну); обеспечение конкуренции; отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом; добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению; справедливое распределение рисков и обязательств; а так же свобода заключения соглашения.

Современные теоретики предлагают, помимо перечисленных, и иные принципы. Так, например, И.Г. Майор выделяет в качестве самостоятельных и неотъемлемых принципов ГЧП такие, как: во-первых, самостоятельное определение населением предмета ГЧП. Этот принцип должен обеспечивать участие населения соответствующего субъекта в отборе проектов ГЧП, если их реализация связана с расходованием средств муниципального или государственного бюджета, что позволяет выявить реальные предпочтения, ценности и приоритеты граждан. Во-вторых, еще одним самостоятельным принципом И.Г. Майор выделяет автономность сторон государственно-частного партнерства⁶.

Варнавкий В.Г. дополнительно относит к принципам ГЧП стабильность контракта ГЧП при одновременной возможности его изменения и адаптации, а так же невмешательство государства в сферу ответственности частного партнера.

Степень участия государства и частного сектора и условия их сочетания могут существенно различаться, что обуславливается формой ГЧП.

Принято классифицировать формы взаимодействия партнеров по степени зависимости частного партнера от государства в вопросах финансирования и распределения рисков. По указанному основанию выделяют формы на основе: соглашений о государственно-частном партнерстве или муниципально-частном партнерстве; контрактов на осуществление определенных необходимых обществу видов деятельности; арендных отношений; концессионных соглашений; совместных предприятий в виде акционерных обществ или совместных предприятий с долевым участием.

В Российской Федерации одной из популярных форм ГЧП является Соглашения о разделе продукции (далее по тексту – СРП), ставшая легитимной в 1995 году, после принятия Федерального закона «О соглашениях

⁵ 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» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2016)

⁶ Майор И.Г. Причины и принципы частно-государственного партнерства (гражданско-правовой аспект) // Общество и право. 2008. № 1. С. 24.

о разделе продукции». СРП является таким договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, а предприниматель обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением⁷. При этом все СРП в зависимости от распределения рисков можно разделить на два вида: с риском (частный партнер на свой собственный риск исследует территорию и, в случае открытия месторождения, компенсирует свои расходы на его разведку. В противном случае частный партнер несет убытки от проведения изыскательских работ) и безрисковые (в контракте определяются месторождение, типы работ, сроки их выполнения, порядок возмещения затрат, в основном, за счет продажи полученной продукции).

Наиболее широко в России используется такая форма ГЧП, как концессия, представляющая собой комплексный многофункциональный договор, по которому Правительство предоставляет частному сектору правомочия владения и пользования существующим объектом по договору за плату и с условием возврата. Государству принадлежит право собственности на объект (недвижимость), в то время как частный сектор сохраняет за собой права на его расширение и все усовершенствования, проведенные в установленный концессионным соглашением период. Частная компания несет операционные и инвестиционные риски⁸.

Особую роль концессии играют в отраслях инфраструктуры, традиционно находящихся в государственной собственности и необходимых для функционирования экономики. К таким отраслям относятся электроэнергетика, железнодорожный транспорт, автодорожное хозяйство, водный и воздушный транспорт (порты, аэропорты), магистральная транспортировка газа, коммунальное хозяйство и т. п.

На федеральном уровне 17 июля 2009 г. подписано первое концессионное соглашение между ОАО «Главная дорога» и Федеральным дорожным агентством (Росавтодор) по реализации проекта «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск». Срок действия концессионного соглашения составляет 30 лет, общая стоимость

⁷ Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2016).

⁸ Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2016).

строительства автодороги – 25,7 млрд руб., из них 11 млрд руб. – средства Инвестиционного фонда Российской Федерации⁹.

На территории Костромской области действует концессионное соглашение от 11.08.2014 г. «Создание и эксплуатация элементов обустройства автомобильных дорог ...в рамках развития АПК «Безопасный регион»», заключенное с ЗАО «Безопасные дороги Костромской области» с общим объемом инвестиций 414 000 тыс. руб. и сроком реализации – 13 лет.

Концессионные соглашения активно заключаются и на муниципальном уровне. Наиболее капиталоемкими из них являются концессионное соглашение «Комплекс обращения с отходами производства и потребления – «Костромской центр потребления отходов»», заключенное в 2014 году на 25 лет между Администрацией Кузьмищенского сельского поселения Костромского муниципального района Костромской области и ЗАО «Костромской промышленно-экологический центр», так же концессионное соглашение «Строительство полигона захоронения твердых бытовых отходов, пришедших сортировку на мусоросортировочном комплексе в Красносельском муниципальном районе Костромской области» с объемом инвестиций 730 000 тыс. руб.

Из всех форм ГЧП концессии используются в настоящее время наиболее активно. Это обусловлено их долгосрочным характером, что позволяет обеим сторонам взаимодействия осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Вместе с тем, концессии присущи недостатки. Сложности проведения долгосрочных финансово-экономических расчетов по таким объектам вызывают неточности и ошибки, что приводит к дополнительным рискам невыполнения условий концессий.

Вступивший в силу Федеральный закон № 224-ФЗ¹⁰ закрепил такую форму ГЧП, как соглашение о ГЧП. Законом о ГЧП предусматриваются возможность оформления права собственности частного партнера на объект, передача его в залог частным партнером в пользу финансирующих организаций, осуществление различных выплат частному партнеру, а также возможность приобретения не объекта, а услуги, что способствует большей гибкости в структурировании проектов¹¹.

⁹ Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aep.ru/gu/uploadfiles/PPP.pdf> (дата обращения: 10.12.2016).

¹⁰ 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» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2016).

¹¹ Закон о ГЧП: Руководство по применению. Специальное издание к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015» [Электронный ресурс]. URL : https://minec.astrobl.ru/sites/default/files/zakon-block_28-09-2015_v01-2.pdf (дата обращения: 10.12.2016).

На территории Костромской области в настоящее время отношения ГЧП регламентируются ФЗ № 224¹², а также Постановлением Администрации Костромской области от 27.10.2015 г. № 391-а «О реализации ФЗ от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ...»¹³.

До принятия закона о ГЧП на федеральном уровне на территории субъекта действовал Закон Костромской области от 17.10.2013 г. № 435-5-ЗКО «О государственно-частном партнерстве в Костромской области»¹⁴. За время его действия на региональном уровне было подписано два соглашения о ГЧП со сроком реализации 10 лет каждое. Это проект «Модернизация нефрологической службы в Костромской области с открытием современных центров нефрологии и гемодиализа...» с общим объемом инвестиций 452 180 тыс. Руб., партнер – Частное учреждение содействию развития медицинских технологий «Нефрологический экспертный совет». А так же проект «Организация и оказание первичной медико-санитарной помощи населению Костромской области в Центрах общей врачебной практики», где частным партнером выступило ООО «Медекс». Общий объем инвестиций составил 30 000 тыс. руб.¹⁵

В рамках информационного сотрудничества Ассоциации «Центр развития ГЧП» и Министерства экономического развития РФ был создан официальный ресурс – Единая информационная система ГЧП в РФ. Согласно исследованиям, проведенным данным ресурсом, Костромская область занимает 30 место в рейтинге регионов по уровню развития государственно-частного партнерства в субъектах РФ¹⁶.

Подводя итог, необходимо отметить, что развитие ГЧП в России, учитывая ограниченность финансовых ресурсов государства, должно стать одним из основных факторов роста экономики.

ГЧП позволяет привлекать финансовые ресурсы частного сектора в отрасли и сферы деятельности, находящихся в зоне ответственности государства, использовать опыт частных структур для повышения эффективности управления государственной собственностью, а также способствует внедрению инновационных технологий в капиталоемкие отрасли экономики.

¹² Закон о ГЧП... URL : https://minec.astrobl.ru/sites/default/files/zakon-block_28-09-2015_v01-2.pdf (дата обращения: 10.12.2016).

¹³ Постановление администрации Костромской области от 27 октября 2015 г. № 391-а «О реализации Федерального закона 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» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2016).

¹⁴ Закон Костромской области от 17.10.2013 № 435-5-ЗКО «О государственно-частном партнерстве в Костромской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL : <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.12.2016).

¹⁵ База проектов Единой государственной системы государственно-частного партнерства в РФ [Электронный ресурс]. URL : [http:// http://www.pppi.ru/projects](http://http://www.pppi.ru/projects) (дата обращения: 10.12.2016).

¹⁶ Единая государственная система государственно-частного партнерства в РФ [Электронный ресурс]. URL : [http:// http://www.pppi.ru/](http://http://www.pppi.ru/) (дата обращения: 10.12.2016).