

ФОРМЫ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

¹Коженко Я.В., ¹Пашковский П.В.

¹*ФГБОУ ВО «РГЭУ (РИНХ)» Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ростовский государственный экономический университет», Ростов-на-Дону, Россия (344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69) yanakozhenko@yandex.ru*

В статье исследуется организационная модель государственно-частного партнерства в Российской Федерации, проводится анализ признаков и структурных элементов отечественной модели государственно-частного партнерства, рассматриваются различные подходы к исследованию сущности государственно-частного партнерства в отечественной и зарубежной литературе, характеризуются отдельные виды государственно-частного партнерства. Авторский коллектив выявляет особенности нормативно-правовой регламентации форм и видов государственно-частного партнерства в действующем законодательстве Российской Федерации, характеризуя ее достоинства и недостатки. В статье сделан вывод о том, что инновационные тренды развития государственно-частного партнерства являются частью модернизации системы государственного управления в контексте выстраивания сервисного взаимодействия между властью, обществом и бизнесом. В работе прогнозируется эффективность отдельных форм и видов государственно-частного партнерства с целью определения контуров национальной концепции развития государственно-частного партнерства в современной России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, государственное управление, сервисное государство, публичный субъект, частный субъект, государственная услуга, лоббизм

FORMS AND TYPES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CONDITIONS OF MODERNIZATION OF SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

¹Kozhenko Y.V., ¹Pashkovskiy P.V.

¹*FGBOU IN «RGEU (RINH)» Federal public budgetary educational institution of the higher education «The Rostov state economic university», Rostov-on-Don, Russia (344002, Rostov-on-Don, B. Sadovaya St., 69) yanakozhenko@yandex.ru*

In article the organizational model of public-private partnership in the Russian Federation is investigated, the analysis of signs and structural elements of domestic model of public-private partnership is carried out, various approaches to research of essence of public-private partnership in domestic and foreign literature are considered, separate types of public-private partnership are characterized. The group of authors reveals features of a standard and legal regulation of forms and types of public-private partnership in the current legislation of the Russian Federation, characterizing its merits and demerits. In article the conclusion that innovative trends of development of public-private partnership are part of modernization of system of public administration in the context of forming of service interaction between the power, society and business is drawn. In work efficiency of separate forms and types of public-private partnership for the purpose of definition of contours of the national concept of development of public-private partnership in modern Russia

Keywords: public-private partnership, municipal and private partnership, public administration, service state, public subject, private subject, state service, lobbyism

Рассмотрение различных правовых форм осуществления ГЧП представляется чрезвычайно актуальным с целью выявления их достоинств и недостатков, позволяющих выработать национальную концепцию развития ГЧП в современной России. В настоящее время становится очевидной значимость института государственно-частного партнерства, подтверждающаяся ростом количества проектов ГЧП за последние 5 лет, постепенно

набирающих свои обороты в развитии инфраструктуры, сфере оказания услуг. К базовым инфраструктурным проектам современности целесообразно отнести такие, как строительство западного скоростного диаметра (Санкт-Петербург), трассу М-4 «Дон» в обход Новой Усмани (Воронежская область), строительство скоростной автодороги (трассы М-11) «Москва — Санкт-Петербург». В связи с этим актуальным становится изучение сущности, моделей и видов ГЧП с целью определения приоритетных концепций и форм публично-частного сотрудничества, оптимальных для правовой системы РФ.

Цель и методы исследования

Цель исследования заключается в выявлении особенностей модели ГЧП в Российской Федерации в условиях модернизации системы государственного управления, определении ее признаков, форм и видов, оптимальных для реализации на территории современной России. Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный и частнонаучный методы изучения моделей и классификаций форм ГЧП. Диалектический метод позволяет проникнуть в сущность формы государственно-частного партнерства, выявить признаки форм и моделей ГЧП. К числу использованных частнонаучных методов следует отнести сравнительный, формально-юридический, нормативный, логический, системный, структурно-функциональный, посредством которых проводится анализ форм и методов воздействия социальных сетей на формирование государственной политики.

Результаты исследования

Анализируя юридическую литературу, можно сделать вывод о том, что, классифицируя формы и виды ГЧП, большая часть авторов склоняется к делению проектов на договорные и институциональные формы. Так, договорная форма публично-частного партнерства характеризуется такими признаками, как: договорные начала; субъектом со стороны частного партнера может быть консорциум. В свою очередь институциональная форма зиждется на заключении соглашения; субъекты представлены публичным партнером и проектной компанией; отличие от договорной формы состоит в том, что риски распределяются не только в рамках соглашения, но и в рамках корпоративной структуры; имеют место капитальные инвестиции, поддержка и эксплуатация. Однако если понимать ГЧП в широком смысле — как любого рода сотрудничество публичного и частного партнерств, то становится очевидной необходимость расширения вышеуказанной классификации. Следующая типология ГЧП предполагает использование в качестве классификации такого критерия, как источник денежных поступлений частного партнера для возврата вложенных им и партнерами инвестиций, а также взаимосвязанный с первым критерий отнесения риска возврата инвестиций. Также можно классифицировать ГЧП в зависимости от сферы их применения или разновидности инфраструктуры, к которым они

применяются. Например, ГЧП в социальной сфере; межотраслевые ГЧП; ГЧП в экономической сфере; ряд авторов выделяют ГЧП в сфере обороны и безопасности, что представляется весьма спорным с позиции вопроса национальной безопасности [5]. В зависимости от количества субъектов — участников проекта можно выделить проекты, в которых частного партнера представляет один участник; проекты с множественностью лиц со стороны частного партнера, проекты, в которых частный партнер представлен консорциумом, проекты с множественностью лиц со стороны публичного партнера. Так, новый ФЗ от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ...» предопределил новый вид классификации ГЧП проектов в зависимости от уровня правового регулирования. В этой связи появился весьма обособленный вид: муниципально-частное партнерство. Следующим основанием классификации выступает критерий заключения соглашения: на основании конкурса; государственного задания; цивилизованного лоббизма и т.д. Особый интерес представляет собой классификация, предложенная В.Е. Сазоновым, в основе которой заложен принцип полноты сотрудничества в проекте. В этой связи могут быть выделены такие модели ГЧП, как операторская модель (предусматривающая возложение полной ответственности на частного партнера по обеспечению предоставления сервисно-инфраструктурных услуг; концессионная модель (основана на прямом контакте частного партнера с пользователями сервисно-инфраструктурных услуг); модель контракта жизненного цикла (далее КЖЦ), которая предусматривает создание совместных предприятий заинтересованными сторонами государственного и частного секторов. КЖЦ по сравнению с концессионными формами — достаточно новая форма ГЧП в России, необходимость которой была отмечена в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2010 г. «О бюджетной политике в 2011–2013 годах». В целом среди ученых и практиков нет не только единства мнений относительно административно-правового статуса субъектов ГЧП, но даже единого понимания его сущности и содержания его форм. Так, А.В. Белицкая рассматривает ГЧП как юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее определение ресурсов и распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение [1]. По мнению политологов, государственно-частное партнерство может выражаться в формах консультации представителей власти и бизнеса в рамках ассоциаций предпринимателей [4], независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов органов государственной власти; государственной поддержки

экспертов; информационного обеспечения власти и ассоциаций, объединений предпринимателей; совместного правотворчества и т.д. В свою очередь юристы классифицируют формы ГЧП: по праву собственности на объект; по механизму распределения рисков, по сроку заключения контракта; по форме управления проектом и т.д. [6]. Существенный вклад в исследование форм ГЧП внесли отечественные экономисты, такие как В.Г. Варнавский, М.В. Вилисов, С.В. Грицай, С.Ю. Глазьев, Л.С. Демидова, В.А. Кабашкин, А.К. Казанцев, А.Я. Кеслер, В.В. Кнаус, В.И. Митрохин и др. Так, В.Г. Варнавский понимает публично-частное партнерство в широком смысле, в связи с чем относит к нему широкий круг всевозможных отношений: на выполнение работ и оказание услуг; на управление, на поставку товаров для государственных нужд; контракты технической помощи; арендные отношения; соглашения о разделе продукции; государственно-частные предприятия; концессии [2]. Необходимо отметить, что экономисты в отличие от юристов выделяют в качестве базовых признаков отличия правовых форм ГЧП, такие как: капитальные инвестиции, поддержка и эксплуатация, инструменты развития, инструменты управления. В целом считаем, что данная широкая трактовка форм ГЧП неприемлема, поскольку нельзя относить к формам ГЧП любые формы взаимодействия частных и публичных субъектов. Так, например, институт лоббизма представляет собой процесс влияния организаций, общественных объединений, корпораций, отдельных граждан на органы государственной власти и органы местного самоуправления с целью принятия последними решений, отвечающих интересам лоббистов [3]. Лоббизм может быть основой для взаимодействия власти и бизнеса, однако не может рассматриваться как форма ГЧП. Тем не менее в процессе подготовки проектов ГЧП могут быть на стадии инициирования проектов ГЧП использованы механизмы цивилизованного лоббизма (консультации, переговоры, запросы, экспертизы и т.д.).

Обобщая достижения юридического и экономического научного познания в исследовании вышеуказанных дефиниций, считаем необходимым сделать следующие выводы. Представляется, что такие определения, как «форма ГЧП» и «вид ГЧП», по своему содержанию тождественны. Однако понятия «модель ГЧП» и «форма ГЧП» соотносятся как часть и целое. Представляется, что понятие «модель ГЧП» шире по сравнению с «формой ГЧП». Используя методологию макро- и микросравнения, диахронного и синхронного сравнения в исследовании процессов развития, функционирования и зарождения института ГЧП в различных правовых системах, можно сделать вывод о том, что «модель ГЧП» определяется особенностями национальной правовой системы или спецификой правовой семьи. Именно набор базовых признаков правовой системы, формирующей модель ГЧП, может характеризовать степень допустимости или недопустимости применения отдельных

видов форм ГЧП в рамках конкретной правовой системы. В этой связи модель ГЧП в каждом конкретном государстве может зависеть от уровня развития правосознания, правовой идеологии, источников права, уровня аксиологии права, юридической герменевтики, политического режима, уровня развития юридической техники, отражения состава юридических явлений. Именно поэтому при выборе и законодательном закреплении в правовой системе РФ новых зарубежных форм ГЧП необходимо провести мониторинг и задуматься о согласовании заимствованных форм с отечественной правовой системой в целом и национальной концепцией ГЧП в частности. А поскольку в настоящее время уровень нормативно-правовой регламентации ГЧП свидетельствует о том, что в России отсутствует национальная концепция ГЧП (как стратегия и модель развития ГЧП), следовательно, нет единого понимания о том, какая модель ГЧП реализуется в РФ. Хаотичное, бессистемное заимствование иностранных форм ГЧП не только вводит в заблуждение инвесторов, но и представляет угрозу национальной безопасности. В качестве ключевых вопросов, значимых как для правотворчества, так и для правоприменения, являются важные с точки зрения юридической герменевтики вопросы, связанные с базовыми понятиями, теориями и подходами. Например: могут ли в проектах ГЧП быть делегированы государственные функции частным партнерам? какие формы ГЧП приемлемы для современной России? могут ли полномочия публичного субъекта ГЧП делегироваться иностранным частным партнерам? вопрос о целесообразности нормативного закрепления общего понятийного фонда, который бы позволит решить проблему сходства основных понятий и категорий. Например, будем ли мы считать, что государственные функции и государственные услуги — это тождественные понятия, или мы будем их строго дифференцировать (таким образом ограничивать возможные сферы развития ГЧП); допустимо ли использовать технологии цивилизованного лоббизма в проектах ГЧП? Итак, поскольку модель ГЧП определяет форму ГЧП, актуальным становится исследование вопроса о том, какая модель и какие формы ГЧП характерны для России и каковы динамика и перспективы ее развития? Процесс реформирования системы государственного управления в России обусловлен поиском путей эффективной модернизации управленческих процессов взаимодействия между государством и обществом, отвечающих потребностям и вызовам современной социальной и правовой действительности. В середине июня 2009 г. на заседании Комиссии по модернизации экономики Д.А. Медведев отметил, что теоретически значимыми являются проблемы формирования нового качества экономических отношений, поскольку результаты не принесли ни маленькие фирмы, ни создаваемые технопарки, ни венчурные компании, ни другие механизмы. Так, в процессе модернизации системы государственного управления наметилась тенденция использования «сервисного подхода»,

предопределяющего переход от «обязывающей» к «предоставляющей» парадигме государственного управления, которая основывается на предоставлении и развитии системы публичных услуг. В этой связи институт государственно-частного партнерства органично вписывается в сервисную модель государственного управления. Думается, что сервисный подход к системе государственного управления и сетевая методология совершенствования управленческой деятельности в сфере ГЧП способны исправить недостатки бюрократического стиля управления, ликвидировать коррупционные системные пороки и латентные проблемы взаимодействия государства и общества. ГЧП рассматривается как форма оптимизации управленческой деятельности, позволяющая существенно снизить издержки традиционной политико-правовой регламентации общественных процессов, обеспечить более мобильное взаимодействие государства с общественными и финансовыми институтами и структурами. Проблематику слабых сторон и несовершенство отечественной модели хорошо демонстрирует судебная практика. Обобщая анализ судебной практики, можно сделать вывод о том, что самыми распространенными исками в сфере ГЧП являются иски о признании конкурса недействительным; иски о досрочном расторжении концессионного соглашения; иски об оспаривании отказа органов Федеральной регистрационной службы зарегистрировать концессионное соглашение; оспаривание сделок, заключенных в отношении объекта концессионного соглашения. В этой связи очевидной становится проблема неэффективности и несовершенства механизма проведения конкурсов в сфере ГЧП, отсутствия отлаженных юридических механизмов реализации проектов. Также немало дел об оспаривании решений, предписаний ФАС, взыскании задолженности по концессионным платежам; продолжают оставаться актуальными в залах суда и тарифные споры.

Заключение

Перезагрузка взаимодействия государства и субъектов предпринимательства, основанная на модернизации системы государственного управления в контексте развития института ГЧП в России, предусматривает необходимость кардинального изменения всей совокупности правовых отношений и перехода от методов властно-императивных предписаний к диспозитивным методам, методам рекомендации и согласования в принятии политических и экономических решений на основе согласований интересов. Итак, характеризуя модель ГЧП в России, которая развивается в контексте модернизации (модернизация сопровождается расширяющейся дифференциацией экономической, политической, организационной и культурной сфер) и всей системы государственного управления, можно сделать вывод о том, что она имеет сервисную природу. В этой связи хотим отметить, что в каждой отдельной правовой форме используется набор специальных

правовых средств, как частноправового, так и публично-правового характера. Необходимо, чтобы действующие формы ГЧП учитывали такие важные компоненты правового регулирования, как: механизм распределения рисков и защиты инвестиций частного партнера, а также средства, обеспечивающие достижения цели ГЧП (которые стратегически важны для публичного партнера). Это в свою очередь предполагает необходимость изменения всей совокупности регулирующих и регламентирующих институтов, формировании нового подхода к пониманию государственных услуг и государственных функций, определению прав собственности и перераспределению функций управления между органами государственной власти и частными субъектами.

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Российского государственного научного фонда (РГНФ) №15-33-0121. «Государственно-частное партнерство в России: проблемы институционального развития и противодействия злоупотреблениям властью».

Список литературы

1. Белицкая А.В. Правовое определение государственно-частного партнерства в России: проблемы становления // Законодательство. — 2009. — № 8. — С. 42.
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // [Электронный ресурс] http://magazines.russ.ru/oz/2004/6/2004/_6_19.
3. Коженко Я.В. Институционально-правовые формы лоббистской деятельности в современной России (на примере Общественной палаты Российской Федерации): дис.... Канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону. 2007. – С. 43.
4. Махартов Е.А., Семченков А.С. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России // [Электронный ресурс] <http://www.lobbying.ru>.
5. Пашковский П.В. Политико-правовое обеспечение региональной безопасности России: проблемы и стратегии // Философия права. — 2008. — № 6. – С. 118–120.
6. Шевелева Н.А., Попандопуло В.Ф. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. — 528 с.

Рецензенты:

Небрятенко Г.Г., д.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России», г. Ростов-на-Дону;

Овчинников А.И., д.ю.н., профессор начальник кафедры теории и истории государства и права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России», г. Ростов-на-Дону.