

Институциональная среда развития государственно-частного партнерства в России

© 2009 С.В. Козлова

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук, г. Москва

В статье анализируется институциональная среда развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в России, которую составляют в числе прочих законодательно-правовые нормы. Проведен сравнительный анализ законов о ГЧП нескольких регионов России. На основе результатов, полученных в ходе исследования, автор приходит к выводу о наличии определенных противоречий между целями создания ГЧП и существующими сегодня законами о ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, институциональная среда, законодательно-правовые нормы, эффективность.

Эффективное использование государственно-частного партнерства (ГЧП) требует зрелости государства и частного сектора экономики. Наибольшего эффекта от использования ГЧП удастся достигать в странах с развитой рыночной экономикой и устоявшимися традициями взаимодействия бизнеса и власти. Многие в становлении и развитии партнерства и частного сектора определяется также наличием и развитостью институциональной среды, которую составляют в том числе законодательно-правовые нормы.

В ведущих странах мира экономические, политические, юридические и прочие правила отношений государства и бизнеса формировались в течение нескольких столетий, претерпевали трансформации в периоды экономических спадов, депрессий, изменений в экономической политике. Развитая и адаптируемая институциональная среда позволили развитым странам достаточно эффективно начать в 1990-х гг. отработку новых механизмов и расширение сфер партнерских отношений.

Что касается нашей страны, то на сегодняшний момент можно констатировать, что ГЧП как явление общественной жизни в России существует. Термин “государственно-частное партнерство” широко используется в прессе, в органах государственной власти, применяется в различных нормативных актах; создаются структурные подразделения, занимающиеся вопросами ГЧП; имеются реализованные проекты с применением институтов ГЧП. Однако правовое понятие ГЧП на федеральном уровне в России отсутствует - пока нет ни одного закона, предметом которого бы являлось государственно-частное партнерство.

В России лишь на протяжении нескольких последних лет стали закладываться основы институтов государственно-частного партнерства. Начала формироваться правовая база, касающаяся отдельных форм ГЧП. В частности, есть за-

кон о концессионных соглашениях, об особых экономических зонах, закон о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и ряд отраслевых законов. Однако детальная регламентация ГЧП в российском законодательстве на сегодня отсутствует, существующие федеральные законы требуют доработки.

Основной вопрос дискуссии представителей юридической науки в области государственно-частного партнерства сводится к следующему: принять отдельный федеральный закон по ГЧП или дополнить Гражданский кодекс РФ. Вне зависимости от того, какая позиция будет преобладать в конечном итоге, необходимо на федеральном законодательном уровне устранить ряд несоответствий между нормами о государственно-частном партнерстве и нормами действующего земельного, бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках и пр.

Законодательство регионов в области ГЧП. В России в течение последних пяти лет активно развивается региональная нормативная правовая база государственно-частного партнерства. Сегодня действует ряд законов о ГЧП на уровне регионов России. Более того, в некоторые законы уже внесены изменения с учетом накопившегося опыта и современных реалий. Общеизвестно, что содержание правовых норм зависит от экономического уклада общества и меняется со сменой социально-экономических формаций. При этом экономическое содержание определенного явления общественной жизни является первичным по отношению к его юридическому смыслу и предопределяет последний. Это в полной мере относится и к ГЧП как явлению, возникшему в условиях реформирования российской экономики.

Первопроходцы в области развития регионального законодательства по ГЧП - Томская

область и Санкт-Петербург. Сегодня здесь действуют:

1) закон Томской области от 4 декабря 2008 г. № 240-ОЗ “О государственно-частном партнерстве в Томской области” вместо ранее действующего закона Томской области от 16 октября 2006 г.;

2) закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 “Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах” с учетом изменений и дополнений от 10 апреля 2008 г.

С 2008 г. начинается вторая волна активной законодательной деятельности: в этот период приняты законы о ГЧП в Дагестане, Калмыкии, Республике Алтай; осенью 2009 г. - в Челябинской области и Ставропольском крае.

На примере как апробированных законов - Томской области, Санкт-Петербурга, так и новых - закона Республики Алтай - проанализируем, каким образом в разных регионах отражены базовые понятия ГЧП.

Понятие ГЧП на уровне регионов. В рассматриваемых законах под государственно-частным партнерством понимается взаимовыгодное сотрудничество (взаимодействие) городов, регионов и частного бизнеса в реализации социально значимых проектов. Практически одинаковые определения, данные в законах различных регионов, указывают на имеющееся копирование в данной области. В то же время анализ контекста употребления термина ГЧП показывает, что в самом общем виде ГЧП представляет собой любые формы взаимодействия государства и частного бизнеса. Это пока лишь своего рода концепция, комплексное явление, которое имеет экономический и в значительной степени политический характер.

Обобщенное представление о сути ГЧП влечет за собой отсутствие системы в структуризации форм, механизмов ГЧП. На сегодня, пожалуй, это один из самых сложных вопросов экономической науки в области ГЧП, который требует теоретического исследования.

Формы ГЧП в региональных законах. Отсутствие классификации форм ГЧП в теоретических российских разработках влечет за собой разобщенность и ограниченность региональных законов в вопросах о формах ГЧП.

В ст. 7 Закона Томской области особые экономические зоны и инвестиционные фонды указаны как инструменты ГЧП, а концессионные соглашения, организации со смешанной формой собственности, соглашения об осуществлении государственно-частного партнерства - как формы ГЧП.

В Законе Санкт-Петербурга в ст. 5 подробно оговорены условия, на которых передается

собственность города в проекты ГЧП. Формы же ГЧП указаны, по сути, только в рамках концессионных соглашений: “...иных формах, предусмотренных федеральным законом “О концессионных соглашениях”, законами Санкт-Петербурга, а также нормативными правовыми актами Правительства Санкт-Петербурга”.

Закон Республики Алтай ст. 6 предусматривает следующие формы государственно-частного партнерства:

1) долевое участие в уставных (складочных) капиталах юридических лиц посредством предоставления им бюджетных инвестиций;

2) совместное участие в реализации инвестиционных проектов, в том числе имеющих статус регионального значения;

3) предоставление имущества, находящегося в собственности Республики Алтай, в доверительное управление, аренду, в том числе на льготных условиях;

4) функционирование особых экономических зон;

5) участие в концессионных соглашениях;

6) иные формы, предусмотренные федеральным законодательством.

Таким образом, особые экономические зоны и инвестиционные фонды в Законе Томской области выделены как инструменты ГЧП, в Законе Республики Алтай перечислены в составе форм ГЧП, а в Законе Санкт-Петербурга вообще не оговорены.

Наиболее распространенными формами ГЧП являются государственные контракты и концессионные соглашения. Каждый из указанных видов соглашений регулируется отдельным федеральным законом. В рамках ГЧП также заключаются и иные виды соглашений между государством в лице органов государственной власти и юридическими лицами, направленных на совместное осуществление крупных социально-значимых проектов (договоры о совместной деятельности, договоры аренды с инвестиционными обязательствами, различные смешанные договоры и т.п.). Такие договоры не регулируются отдельными специальными законами.

Нельзя не отметить, что в Законе Санкт-Петербурга подход отличается от аналогичных норм в прочих региональных законах о ГЧП - в нем зафиксированы конкретные механизмы взаимодействия партнеров в рамках организационно-правовых моделей, в первую очередь, концессии. Механизмы дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, от разделения рисков между партнерами, ответственности за проведе-

ние различных видов работ (строительство, эксплуатация, управление и т.д.). На основе базового закона в Санкт-Петербурге принимаются постановления по конкретным проектам ГЧП со ссылками на один из возможных механизмов ГЧП. Например, правительство Санкт-Петербурга приняло постановление от 25 декабря 2007 г. № 1657 “О заключении соглашения о создании и последующей эксплуатации линии нового пассажирского транспорта “Наземный экспресс”¹. В данном постановлении указано: “...Установить, что участие Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве по созданию и последующей эксплуатации объекта осуществляется в форме, предусмотренной в пункте 1 статьи 5 Закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 “Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах”.

Более того, п. 4 ст. 9 Закона Санкт-Петербурга внесено существенное добавление в части того, что заключать контракты ГЧП от имени города могут юридические лица - по специальному поручению Правительства Санкт-Петербурга². На наш взгляд, данное положение было внесено для конкретного проекта ГЧП и для его оценки требуется практическое апробирование и надлежащий контроль.

Вероятно, спорным является вопрос о степени детализации отражения в законах всех механизмов и инструментов ГЧП, но проблема систематизации представлений о формах ГЧП, безусловно, на сегодня одна из актуальных в экономической науке.

Принципы участия в ГЧП. Анализ соответствующих статей всех рассматриваемых законов показал, что основные принципы государственно-частного партнерства в них указаны: законность, взаимовыгодное сотрудничество, обеспечение доступности информации о проектах государственно-частного партнерства и равные условия доступа хозяйствующих субъектов к участию в государственно-частном партнерстве, равенство сторон в ГЧП.

Однако, на наш взгляд, их необходимо дополнить - эффективное развитие ГЧП невозможно без следующих принципов.

¹ В ред. постановлений Правительства Санкт-Петербурга от 7 марта 2008 г. № 258; от 26 мая 2008 г. № 606; от 30 сент. 2008 г. № 1201; от 22 дек. 2008 г. № 1659; от 23 апр. 2009 г. № 426.

² По специальному поручению Правительства Санкт-Петербурга от имени Санкт-Петербурга его отдельные права и обязанности по управлению и распоряжению имуществом, находящимся в собственности Санкт-Петербурга, в рамках соглашений (концессионных соглашений), в том числе по принятию решений и совершению иных юридических действий, связанных с проведением конкурса, могут осуществлять юридические лица.

1. **Принцип гласности и прозрачности отношений партнерства** (зафиксирован только в Законе Томской области). Этот принцип означает требование раскрытия участниками партнерства информации о том, как идут дела в партнерстве (федеральный, региональный, местный уровни). Следует использовать обязательное раскрытие определенной информации партнерства, сделать ее доступной для публичного ознакомления. Применение этого принципа на практике может служить одной из мер контроля и отчетности участников ГЧП, а также будет способствовать установлению честности и нравственности в государственно-частном партнерстве.

2. **Страхование рисков государственно-частного партнерства.** Страхование рисков реализации проектов государственно-частного партнерства позволяет совместить механизмы предотвращения убытков и механизмы получения компенсации в случае их причинения. Так как страховщики отвечают за результат своей работы своими деньгами и получают оплату своего труда на рыночных условиях, оценка рисков и дальнейший надзор страхователя за застрахованным бизнесом порождают адекватные системы стандартов и правил и служат полноценным дополнением государственному регулированию.

3. **Участие институтов гражданского общества в отборе проектов государственно-частного партнерства.** Информация о проектах государственно-частного партнерства должна быть публичной. Гражданам может быть предоставлено право участия в выборе проектов, которые будут предложены частным лицам к реализации в рамках государственно-частного партнерства (например, проекты в сфере обороны, образования, здравоохранения, сельского хозяйства). Такая система позволит выявить реальные предпочтения, ценности и приоритеты граждан.

4. **Равенство сторон соглашения ГЧП** - этот правовой принцип отражен во всех рассматриваемых законах. В то же время, с нашей точки зрения, проблема равноправия сторон в контрактах ГЧП является достаточно сложной, неоднозначно трактуемой в законодательстве за рубежом и заслуживает самостоятельного рассмотрения. Как известно, отношения собственности играют главенствующую роль в рыночной экономике. Предметом ГЧП является государственная (более широко - общественная) собственность. И в этом плане государство и частная компания фактически не будут равны, несмотря на гражданско-правовую суть заключаемых контрактов ГЧП, так как базовые отношения собственности в проектах ГЧП не изменяются, как бы ни была велика роль частного сектора в качестве инвестора, менеджера или оператора. В ряде стран (например, во Франции) действует законодательство, в соответствии с которым государство и биз-

нес не всегда выступают равными партнерами в проектах ГЧП. Иногда в интересах общества контракт ГЧП может прерываться государством в одностороннем порядке без каких-либо для него правовых последствий, если оно сочтет это необходимым в интересах общества.

5. *Принцип неприкосновенности собственности.* Участие в ГЧП предполагает наличие у партнеров определенного имущества в собственности и возможность участия этим имуществом в реализации проекта ГЧП. Независимо от того, является ли данное имущество собственностью публично-правового образования или частного лица, собственнику гарантируется возможность использования принадлежащего ему имущества в своих интересах, не опасаясь его произвольного изъятия или запрета либо ограничений в использовании.

Данный принцип в некоторой степени использован в рассматриваемых законах в части условий предоставления государственного имущества в пользование в проектах ГЧП.

Условия предоставления государственного имущества. Анализ региональных законов показал, что на сегодня региональное законодательство только в общих чертах регулирует такой важный вопрос, как отношения собственности в ГЧП. В законе Томской области лишь оговорен срок предоставления государственного имущества в проекты ГЧП - он ограничен двадцатью пятью годами, в Республике Алтай механизм передачи имущества будет устанавливаться Правительством Республики Алтай.

Можно выделить закон Санкт-Петербурга, в котором оговорены конкретные механизмы передачи городской собственности в проект ГЧП.

Предоставление частному участнику ГЧП гарантий, льгот со стороны региональных властей. Частный бизнес далеко не всегда стремится участвовать в партнерствах с государством, и примеры тому достаточно многочисленны. Например, хорошо знакомые с мировой практикой концессионных соглашений специалисты отмечают, что в последние годы «частный сектор проявляет все меньший интерес к концессиям... даже договоры аренды вызывают лишь очень ограниченный интерес... Частный сектор требует содействия в снижении всех рисков, не имеющих прямого отношения к производственной деятельности, включая валютные риски, риски, связанные с государственным регулированием, риски неплатежей, региональные риски»³.

³ Кониши М. Кризис доверия в системе участия частного сектора в водном хозяйстве: меры по преодолению препятствий для более эффективного участия частного сектора // Участие частного бизнеса в водном хозяйстве в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии: Материалы конф., Вена, 2-3 июля 2003 г. (цит. по материалам сайта. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/37/30974850.pdf>).

Отсюда - необходимость наличия в законах о ГЧП отдельных статей о предоставлении частному участнику ГЧП гарантий и льгот со стороны региональных властей. Что касается анализируемых законов, то приходится констатировать, что данный вопрос в них либо обойден (Томская область), либо пока только обозначен. И связано это, в первую очередь, с тем, что основные проблемы, существующие в сфере государственно-частного партнерства, заключаются в невозможности принятия на себя обязательств органами государственного, муниципального управления в рамках соответствующих контрактов за пределами того, что у них на сегодняшний день определяется бюджетом. Механизмы координации исполнения обязательств публичного участника при осуществлении проектов государственно-частного партнерства отсутствуют.

В заключение отметим, что становление законодательных институтов ГЧП является сегодня одним из самых существенных факторов, способствующих его дальнейшему развитию. Однако формирующееся региональное законодательство о ГЧП имеет ряд серьезных недостатков, в первую очередь, оно нечетко разделяет позиции о владении, пользовании и распоряжении собственностью. С этой целью необходимо разработать закон о ГЧП на федеральном уровне, в котором будут заложены основополагающие, базовые понятия ГЧП: принципы, формы и пр. Необходимо дальнейшая работа по совершенствованию правового регулирования ГЧП на региональном уровне, в том числе в области гарантий региональных властей частному бизнесу, участвующему в проектах ГЧП. С этой целью необходимо внести изменения в местные законы о малом предпринимательстве, в законы о ставках налогов - земельного, имущественного; предусмотреть дотации при подключении к свету, воде и пр., например, при строительстве или эксплуатации совместного объекта в рамках ГЧП; пересмотреть кредитную политику в части кредитных ставок участникам ГЧП.

Для формирования цивилизованных основ ГЧП в России необходимо работать и в теоретическом плане: разработать научно-методологические основы государственно-частного партнерства, включая систему научных понятий и принципов; определить место государственно-частного партнерства в системе публичных и экономических институтов.

Только совместные усилия ученых, экономистов, юристов, предпринимателей и государственных деятелей превратят ГЧП из отвлеченной категории в реальный и эффективный механизм экономического развития.

Поступила в редакцию 06.08.2009 г.