

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.22.77.034

Актуальные вопросы государственно-частного партнерства**Тихонов Константин Алексеевич**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и муниципального права,
Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Вольская, 1;
e-mail: Shtirlec2201@yandex.ru

Аннотация

Одним из наиболее эффективных способов решения проблем развития социальной сферы можно считать государственно-частное партнерство, которое позволяет создавать, развивать и по назначению использовать объекты социальной инфраструктуры. Эта форма реализуется прежде всего именно в тех сферах, которые представляют наибольшую важность в области социально-экономического развития страны. Однако, существуют серьезные проблемы, являющиеся тормозящими факторами развития государственно-частного партнерства, и которые необходимо решить в первую очередь. Однако несовершенство нормативно-правовой базы, низкая квалифицированность государственного аппарата на муниципальном уровне, а также отсутствие понимания и доверия между государством и частным бизнесом существенно снижают эффективность государственно-частного партнерства как инструмента социально-экономического развития. Целью настоящего исследования является анализ понятия государственно-частного партнерства, а также актуальных вопросов его развития в России. Основными задачами стали: 1) исследование понятийного аппарата государственно-частного партнерства; 2) определение актуальных проблем и перспектив развития государственно-частного партнерства. В настоящей статье было рассмотрено понятие и виды государственно-частного партнерства, а также основные проблемы при реализации и перспективы развития этого механизма.

Для цитирования в научных исследованиях

Тихонов К.А. Актуальные вопросы государственно-частного партнерства // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 10А. С. 265-271. DOI: 10.34670/AR.2021.22.77.034

Ключевые слова

Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, публичный партнер, частный партнер, социальная инфраструктура.

Введение

Взаимодействие государства и частного бизнеса в рамках государственно-частного партнерства – это относительно новая форма решения общественно значимых задач в России на условиях, выгодных для обеих сторон [Александров, 2020]. Государственно-частное партнерство дает преимущества всем участникам этого процесса: и обществу, и государству, и частным инвесторам.

Основной причиной, по которой поддерживается активное развитие государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) – это привлечение инвестиций в социально важные проекты и увеличение их объема. В период экономического кризиса, когда бюджетных средств на реализацию социальных проектов не хватает, эта форма приобретает особую актуальность, поскольку привлекаемые частные компании несут ответственность не только за строительство или реконструкцию объекта инфраструктуры, но за последующее его использование по назначению.

Основная часть

В научной литературе существует три подхода к определению правовой природы соглашений о ГЧП. Первый подход к пониманию правовой природы таких соглашений предполагает отнесение их к числу административных договоров. Сторонниками указанной точки зрения являются С.В. Шорохов, Д.Н. Барах, И.Н. Бернштейн и др. Указанные авторы выделяют публично-правовые признаки соглашений о ГЧП, такие как: наличие публичного интереса, участие в соглашении неравных по статусу субъектов, наличие односторонних прав публичного партнера, преимущественно письменная форма соглашения, регулирование нормами административного права, нахождение объекта соглашения о ГЧП в публичной собственности. По мнению приверженцев первого подхода наличие перечисленных признаков позволяет считать соглашение о ГЧП публичным договором.

Однако множество исследователей, в числе которых Д.В. Качкин и Р.Р. Репин, считают, что субъектный состав соглашения о ГЧП не является достаточным доводом для отнесения его к числу публично-правовых договоров. Обоснованием указанной точки зрения выступает пункт 1 статьи Гражданского кодекса Российской Федерации.

По мнению Д.А. Самолова, наличие у публичного партнера определенных односторонних прав не свидетельствует об административно-правовом характере соглашения о ГЧП, так как существует множество гражданско-правовых договоров с преобладанием прав у одной из сторон. Также автор считает, что несостоятелен вывод о том, что соглашение о ГЧП является публичным договором по причине нахождения объекта соглашения в публичной собственности. Гражданское законодательство Российской Федерации содержит нормы регулирующие отношения по поводу отчуждения частным лицам государственной или муниципальной собственности или передачи ее во временное пользование и владение.

Сторонники второго подхода полагают, что соглашение о ГЧП нельзя однозначно отнести ни к публично-правовым договорам, ни к частноправовым договорам. Однако в настоящее время указанная позиция недостаточно аргументирована. Анализ структурных частей любой правовой категории позволяет установить содержание разных по происхождению элементов, между тем определенная их часть всегда превалирует над другой.

Третий распространенный подход состоит в отнесении соглашения о ГЧП к числу гражданско-правовых договоров. Сторонниками данной позиции являются Д.А. Самолова, Р.Р.

Репина, Д.В. Качкина, В.Ф. Попондопуло, их мнение считается наиболее доказанным.

ГЧП – это долгосрочные проекты. Следует отметить, что в соответствии с нормативной документацией минимальный срок долгосрочного партнерства – 3 года, однако следуя статистике средний период заключенных концессионных соглашений в России – 13 лет.

Однако помимо перспектив развития ГЧП в России, существуют также и ключевые проблемы, которые необходимо решить для достижения эффективности взаимодействия государства и частных партнеров.

Под государственно-частным партнерством понимают форму сотрудничества государства и частного бизнеса, которая осуществляется для создания инфраструктуры или оказания услуг населению, при этом происходит объединение ресурсов и распределение рисков. Наиболее эффективное использование данной формы взаимоотношений можно наблюдать в таких областях, как транспорт, ЖКХ, образование и здравоохранение.

Ключевой проблемой является неразвитость нормативно-правовой базы. Для решения этой проблемы 1 июля 2015 г. был принят федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который обеспечил развитие понимания сущности ГЧП, его форм, механизмов и методов осуществления [Проблемы и перспективы..., www]. Безусловно, это благоприятно отразилось на ГЧП, поскольку число реализованных проектов увеличилось.

Однако многие авторы отмечают, что данный закон недостаточно адаптирован под существующие экономические условия в стране. Кроме того, имеет место ряд противоречий, прослеживаемых в законах, которые осуществляют регулирование инвестиционной деятельности. Также можно отметить и региональные законы, которые многим требованиям просто не отвечают.

Еще одной серьезной проблемой, которая тормозит развитие ГЧП на всех уровнях, является бюрократия и высокие административные барьеры. Более того, проведенные исследования подтверждают тот факт, что именно бюрократия и коррупция являются реальными факторами, тормозящими экономическое развитие страны в принципе [Дураев, 2018].

Специалистами также отмечается, что государственные чиновники имеют низкий уровень квалификации при ГЧП, что выражается зачастую в полном непонимании механизмов реализации партнерства, а также в низком уровне компетенции.

Кроме того, государственные служащие не готовы к партнерским отношениям также мешает активному использованию ГЧП в современных условиях. Это отражается в желании увеличить свои полномочия и максимально снизить собственную ответственность [Ежемесячный дайджест рынка ГЧП в России на июнь 2021, www].

Следует отметить элемент доверия сторон-участников в ГЧП. Его отсутствие также является проблемой, тормозящей реализацию проектов. Государство, являясь публичным партнером, должно учитывать интересы бизнеса, а именно получение «возмещения» своих расходов. В свою очередь и бизнес должен считаться с интересами государства, со значимостью объектов инфраструктуры, которые передаются ему в управление в социальной сфере.

Еще одной проблемой является неспособность чиновников на муниципальном уровне оценить в полной мере перспективы развития ГЧП, его эффективность в социальной сфере государства. Основными причинами тому являются недостаток знаний об этом механизме, нехватка специалистов, имеющих практический опыт в этой области. Решение этой проблемы видится в первую очередь в разработке программ по подготовке и повышению квалификации

специалистов на муниципальных уровнях в рамках ГЧП. Кроме того, необходимо также узкоспециализированное обучение в высших учебных заведениях и выпуск молодых специалистов в этой сфере [Итоги на рынке ГЧП..., www].

Отсутствие стратегий социально-экономического развития имеет негативное влияние на динамику развития ГЧП, которое должно способствовать достижению государственных целей в области социально-экономического развития. Более того, ГЧП само по себе является мощнейшим инструментом, который можно использовать для повышения эффективности выполнения социальных проектов государством.

Однако, несмотря на указанные проблемы, ГЧП все же развивается в нашей стране, о чем свидетельствует статистика. Количество реализуемых проектов по уровню реализации на 2020 сентябрь 2021 гг. отражено на рисунке 1.

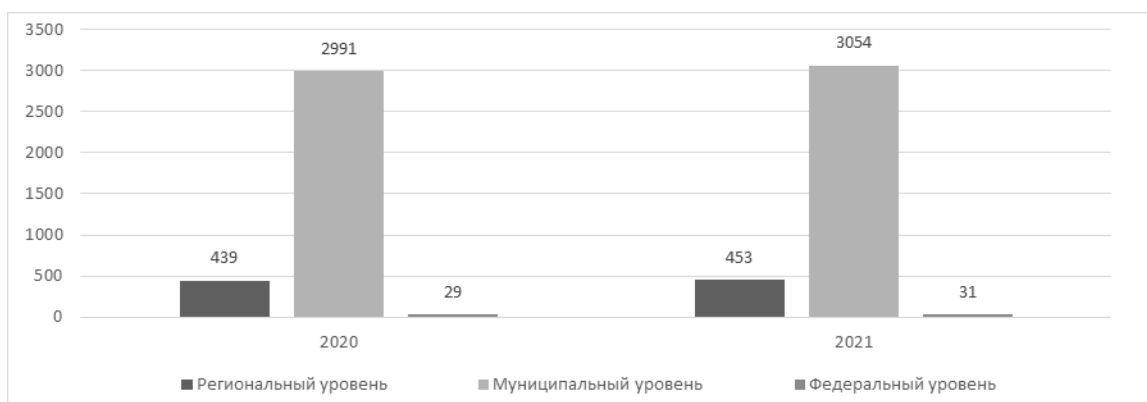


Рисунок 1 - Динамика реализуемых проектов по уровню реализации на 2020 сентябрь 2021 гг.

На конец 2020 г. в рамках ГЧП реализовывалось порядка 3459 проектов, основная доля которых приходится на коммунально-энергетическую инфраструктуру (2610 проектов) и социальные проекты (533 проекта). В сравнении с данными на сентябрь 2021 г. можно увидеть положительную динамику в объемах инвестиций и в количестве проектов в сфере ГЧП.

За 2020 г., несмотря на сложные условия из-за пандемии, было запущено 80 крупных проектов в рамках ГЧП на общую сумму инвестиций 269,1 млрд. руб.

Самые капиталоемкие проекты отмечаются в транспортной сфере, запущены 3 проекта с общим объемом инвестиций 172 млрд. руб. В рамках проектов будет осуществляться строительство платной автодороги в Подмосковье, мостового перехода через реку Лену в Якутии и железнодорожной инфраструктуры в Свердловской области.

В социальной сфере также реализуется несколько крупных проектов. Так, будет построен многофункциональный спортивно-концертный комплекс в Санкт-Петербурге, спорткомплекс в Омске, а также создан единый образовательный комплекс в Нижегородской области.

В сфере коммунального строительства будут созданы объекты тепло и водоснабжения в Московской области.

По состоянию на сентябрь 2021 г. в России запущено 49 проектов при общем объеме инвестиционного капитала не менее 16,9 млрд. руб., при этом большинство из них (39) будет реализовано в коммунально-энергетической сфере.

Рассмотрим некоторые наиболее капиталоемкие проекты в сфере ГЧП.

Крупнейшим концессионным соглашением стало создание гидротехнического сооружения

в Нижнем Новгороде, объем инвестиций составит 7,2 млрд. руб.

В коммунально-строительной сфере наиболее крупным проектом является создание и реконструкция объектов теплоснабжения и централизованных систем горячего водоснабжения в Перми, инвестирование составит 3,1 млрд руб.

В отрасли культуры и досуга будет построен гостинично-досуговый комплекс в г. Санкт-Петербурге, инвестиционный объем составит 500 млн. руб., вместимость объекта планируется не менее 140 человек.

Исходя из анализа ГЧП на 2020-2021 гг. можно сделать следующие выводы:

–на сегодняшний день одной из наиболее острых проблем для осуществления ГЧП является нехватка финансирования для развития инфраструктурных объектов, а также отсутствие разработанной нормативно-правовой базы;

–наибольшая часть концессионных контрактов реализуется на муниципальном уровне, однако объем их финансирования низкий;

–наиболее крупные проекты осуществляются на федеральном уровне, но в тоже время их небольшое количество;

–в принципе низкое количество крупных проектов.

Исходя из вышесказанного, можно заключить, что несмотря на существующие проблемы и сдерживающие развитие ГЧП факторы, многие проекты успешно реализуются. Для дальнейшего развития ГЧП в нашей стране, в том числе на региональном уровне необходимо решить ряд задач [ГЧП: перспективы и проблем развития, www]:

- разработка стратегии по использованию схем ГЧП по отраслевому признаку;
- проработка нормативно-правовой базы в сфере ГЧП;
- разработка системы контроля за исполнением проектов в сфере ГЧП;
- пересмотр системы тарифов за использование объектов инфраструктуры, созданных в сфере ГЧП;
- формирование системы документооборота в сфере ГЧП, разработка типовых форм;
- формирование эффективной системы публичного оповещения по предложению проектов инвесторам;
- формирование эффективной системы субсидирования, а также инструментов для защиты наиболее уязвимых слоев населения от вреда, причиненного реализацией проекта в рамках ГЧП;
- обеспечение реализации проектов ГЧП с учетом экологических требований и контроль за природными последствиями.

Заключение

Таким образом, можно заключить, что отечественный опыт становления и развития ГЧП, а также исследования, проведенные учеными и специалистами в этой области, свидетельствуют о том, что в настоящее время прослеживается тенденция, что реализация ГЧП должна осуществляться преимущественно за счет бюджетных средств. Однако такой подход представляется не совсем правильным. Думается, что именно эффективное взаимодействие является самым важным условием для успешного развития социально-экономического нашей страны. Это предполагает согласованность государства и бизнеса в сфере общенациональных интересах, формирование партнерских моделей взаимоотношений по отраслевому признаку. В этом случае особую важность имеет баланс интересов обеих сторон.

Библиография

1. Александров Е.В. Современное состояние ГЧП в Российской Федерации // Молодой ученый. 2020. № 23 (313). С. 352-355.
2. ГЧП: перспективы и проблем развития. URL: <https://wiseeconomist.ru/poleznoe/85155-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-problemy-perspektivy-razvitiya>
3. Дураев О.Г. Проблемы ГЧП в России // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 2. С. 47-50.
4. Ежемесячный дайджест рынка ГЧП в России на декабрь 2020 г. URL: https://mineconom74.ru/sites/default/files/field_downloads/3052/itogovyuydaydzhestrynkgachpvrrossii.pdf
5. Ежемесячный дайджест рынка ГЧП в России на июнь 2021 г. URL: https://minek.rk.gov.ru/uploads/txteditor/minek/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/php28N4bb_Daydzhest_G4P_06-21.pdf
6. Итоги на рынке ГЧП: за 2020 год запущено 80 проектов на 280 млрд рублей. URL: <https://rosinfra.ru/news/itogi-na-rynke-gcp-za-2020-god-zapuseno-80-proektov-na-280-mlrd-rublej>
7. Проблемы и перспективы применения механизмов ГЧП в отраслях социальной сферы. URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/87e/problemy-i-perspektivy-primeneniya-mekhanizmov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-otraslyah-socialnoj-sfery.pdf>
8. Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Topical issues of public-private partnership

Konstantin A. Tikhonov

PhD in Law, Associate Professor,
Department of Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy,
410028, 1, Vol'skaya str., Saratov, Russian Federation;
e-mail: Shtirlec2201@yandex.ru

Abstract

One of the most effective ways to solve the problems of the development of the social sphere can be considered public-private partnership, which allows you to create, develop and use social infrastructure facilities for their intended purpose. This form is implemented primarily in those areas that are of the greatest importance in the field of socio-economic development of the country. However, there are serious problems that are hindering factors in the development of public-private partnerships and which need to be addressed in the first place. However, the imperfection of the regulatory framework, the low qualification of the state apparatus at the municipal level, as well as the lack of understanding and trust between the state and private business, significantly reduce the effectiveness of public-private partnership as a tool for socio-economic development. The purpose of this study is to analyze the concept of public-private partnership, as well as topical issues of its development in Russia. The main tasks were: 1) research of the conceptual apparatus of public-private partnership; 2) identification of urgent problems and prospects for the development of public-private partnerships. This article examined the concept and types of public-private partnership, as well as the main problems in the implementation and prospects for the development of this mechanism.

For citation

Tikhonov K.A. (2021) Aktual'nye voprosy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Topical issues of public-private partnership]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (10A), pp. 265-271. DOI: 10.34670/AR.2021.22.77.034

Keywords

Public-private partnership, municipal-private partnership, public partner, private partner, social infrastructure.

References

1. Aleksandrov E.V. (2020) Sovremennoe sostoyanie GChP v Rossiiskoi Federatsii [The current state of PPP in the Russian Federation]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 23 (313), pp. 352-355.
2. Duraev O.G. (2018) Problemy GChP v Rossii [Problems of PPP in Russia]. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika* [Economics and Business: Theory and Practice], 2, pp. 47-50.
3. *Ezhemesyachnyi daidzhest rynka GChP v Rossii na dekabr' 2020 g.* [Monthly digest of the PPP market in Russia for December 2020]. Available at: https://mineconom74.ru/sites/default/files/field_downloads/3052/itogovyydaydzhestrynkagchpvrossii.pdf [Accessed 11/11/2021]
4. *Ezhemesyachnyi daidzhest rynka GChP v Rossii na iyun' 2021 g.* [Monthly digest of the PPP market in Russia for June 2021]. Available at: https://minek.rk.gov.ru/uploads/txteditor/minek/attachments/d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/php28N4bb_Daidzhest_G4P_06-21.pdf [Accessed 11/11/2021]
5. *Federal'nyi zakon № 224-FZ «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiiskoi Federatsii i vnesenie izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law No. 224-FZ: On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation].
6. *GChP: perspektivy i problem razvitiya* [PPP: prospects and development problems]. Available at: <https://wiseeconomist.ru/poleznoe/85155-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-problemy-perspektivy-razvitiya> [Accessed 11/11/2021]
7. *Itogi na rynke GChP: za 2020 god zapushcheno 80 proektov na 280 mlrd rublei* [Results on the PPP market: in 2020, 80 projects were launched for 280 billion rubles]. Available at: <https://rosinfra.ru/news/itogi-na-rynke-gcp-za-2020-god-zapuseno-80-proektov-na-280-mlrd-rublej> [Accessed 11/11/2021]
8. *Problemy m perspektivy primeneniya mekhanizmov GChP v otraslyakh sotsial'noi sfery* [Problems and prospects of using PPP mechanisms in the social sectors]. Available at: <https://mgimo.ru/upload/iblock/87e/problemy-i-perspektivy-primeneniya-mekhanizmov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-otraslyah-socialnoj-sfery.pdf> [Accessed 11/11/2021]