

О.Н. ЛЕБЕДИНЕЦ,
кандидат юридических наук,
доцент,
доцент кафедры
гражданского права и процесса
Московского университета
МВД России

O.N. LEBEDINETS,
candidate of jurisprudence,
assistant professor,
associate professor
of civil law and process Ministry
of Internal Affairs Moscow
university of Russia

ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО
КАК ФОРМА
СОТРУДНИЧЕСТВА
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ
И ЧАСТНО-ПРАВОВЫХ
СУБЪЕКТОВ

STATE-PRIVATE
PARTNERSHIP
AS FORM
OF COOPERATION
OF PUBLIC AND LEGAL
AND PRIVATE
AND LEGAL SUBJECTS

Новая экономическая политика государства заставляет искать новые пути и методы наиболее эффективного использования своей собственности, новые формы взаимодействия с бизнесом, новые сферы реализации возможностей и ресурсов государственного и частного секторов, новые способы удовлетворения социальных нужд общества.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, сотрудничество, публичное право, частное право, общество, гражданское законодательство.

The new economic policy of the state forces to look for new ways and methods of the most effective use of the property, new forms of interaction with the business, new spheres of realization of possibilities and resources of the state and private sectors, new ways of satisfaction of social needs of society.

Keywords: state-private partnership, cooperation, public law, private law, society, civil legislation.

Вопросы соотношения частных и публичных начал в праве на протяжении всей истории развития права являются одними из центральных и «решают» их не только теоретики права, но и законодатель и правоприменитель. От того, каков будет «ответ» и кто его дает, будет зависеть политика государства – будет ли оно реализовывать свои «частные» интересы, применяя доступные ему публичные методы, формы, инструменты воздействия, или (как и положено государству) будет, заботясь о своем народе, обществе (от лат. *publicus* - общественный), использовать максимум своих возможностей, а также привлекать возможности частного сектора, разумеется на взаимовыгодной основе. Как справедливо отмечает профессор В.И. Иванов: «Только государство определяет, для каких общественных отношений, для каких субъектов оно устанавливает правила поведения, а какие отношения отдает на регулирующее усмотрение субъектов этих отношений».¹

Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, подготовленная на основании Указа Президента РФ от 18.07.2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» и одобренная решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009 г. предлагает несколько по-иному взглянуть на со-

¹ Иванов В.И. Избранное. - М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 142.

отношение частных и публичных элементов в гражданском праве на основе достижений европейской доктрины частного права и учитывающее отечественные реалии, которые отражаются в судебной практике, и в ряде случаев предлагается отказаться от публичных элементов регулирования в пользу частноправовых подходов.

Существующие многочисленные теории и воззрения по этому предмету спора, однако, не дают ответов и решений насущных проблем современных столь сложных и многогранных общественных отношений. Как справедливо было замечено профессором Н.М. Коршуновым, «о дуализме частного права...как и публичного, говорить нет никаких объективных оснований..две отрасли права существуют постольку, поскольку существуют товарное производство и необходимость властной организации этого процесса... наличие этих двух объективных обстоятельств является неоспоримым основанием существования дуализма законов, выражающегося в необходимости принятия актов, содержащих нормы как частного, так и публичного права...».²

Так, для подобного «существования товарного производства и необходимости властной организации этого процесса» появились эффективные экономико-правовые формы взаимодействия государства и биз-

² Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 20.

неса в виде организации государственно-частного партнерства.

Термин «государственно-частное партнерство» уже прочно вошел в современную экономическую, правовую жизнь, без него уже немыслимо выполнение важнейших социальных функций государства. Утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года говорит о том, что достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сферы предполагают выстраивание эффективных механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства, направленных на координацию усилий всех сторон, обеспечение учета интересов различных социальных групп общества и бизнеса при выработке и проведении социально-экономической политики. В связи с этим в целях перехода к инновационному социально ориентированному развитию государство планирует в отношениях с субъектами предпринимательской деятельности руководствоваться принципами формирования условий для массового создания новых частных компаний во всех отраслях экономики, совместной с бизнесом работы по повышению общественного статуса и значимости предпринимательства и собственности; устранения избыточного государственного регулирования экономики и переход преимущественно к косвенным методам регулирования экономических процессов; поэтапное сокращение участия

государства в управлении собственностью в конкурентных отраслях экономики путем применения прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государственной власти; развития частногосударственного партнерства, направленного на снижение предпринимательских и инвестиционных рисков, прежде всего в сферах исследований и разработок, распространения новых технологий, развития транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры; поддержки инициатив бизнеса по участию в развитии социальной сферы и человеческого капитала и др.

В настоящее время приоритетными сферами применения государственно-частного партнерства являются развитие производственной и транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и социальные услуги, финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, развитие инновационной инфраструктуры.

Нельзя сказать, что партнерство государства и бизнеса является совершенно новой формой взаимодействия публичных и частных субъектов. История нашей страны знает немало примеров успешного сотрудничества государства с предпринимателями. Так, например, концессионное соглашение (от лат. *concessio* – разрешение, уступка) отнюдь не новый институт российской правовой системы. В царской России уже в к.

XIX – н. XX веков активно использовались ресурсы иностранных инвесторов. На основе концессионных соглашений была построена большая часть российских железных дорог. Концессии использовались как инструмент привлечения инвестиций и управления государственным имуществом в отношении использования природных ресурсов, транспортной инфраструктуры и других объектов и в советской России периода НЭПа, уже тогда показав свою положительную эффективность, способность к восстановлению экономической мощи страны после войны.

Но вследствие дальнейшего развития общественных отношений долгое время ни о каком партнерстве с государством не могло быть и речи, экономическая и политическая мощь государства была настолько велика, что бизнес-структуры были государству не нужны для реализации его социальной политики, а обязательства государства были настолько всеобъемлющими и обширными, что покрывали все сферы общественных отношений.

Однако, новая экономическая политика государства заставляет искать новые пути и методы наиболее эффективного использования своей собственности, новые формы взаимодействия с бизнесом, новые сферы реализации возможностей и ресурсов государственного и частного секторов, новые способы удовлетворения социальных нужд общества, сужая таким образом круг своих обязательств, снижая гарантированный минимум государственной помощи и поддержки, но, вместе с тем, и умень-

шая государственное вмешательство и государственное регулирование многих сфер жизнедеятельности.

Кроме того, как известно, экономический рост государства невозможен без развития инфраструктуры, а для инвестирования в развитие инфраструктуры и реализации крупных инвестиционных проектов зачастую бюджетных средств просто недостаточно. Потому наиболее эффективным способом распределения инвестиционного бремени, а также перераспределения рисков между государством и частными партнерами является механизм государственно-частного партнерства.

Так, на «помощь» государству приходит частный сектор в форме государственно-частного партнерства. Эта форма взаимодействия публичного и частного широко и успешно применяется во многих зарубежных странах. Можно сказать, что государственно-частное партнерство представляет собой договорное взаимовыгодное, предполагающее перераспределение рисков между партнерами, сотрудничество публично-правовых и частно-правовых субъектов (предпринимателей) по поводу социально-значимых объектов, осуществляемое в обще-полезных целях наиболее эффективными способами.

Правовыми формами такого публично-частного взаимосотрудничества могут являться договоры на поставку продукции для государственных, муниципальных нужд, концессионные соглашения, договоры аренды, в т.ч. лизинга, договоры на выпол-

нение работ и оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, контракты технической помощи, соглашения о разделе продукции, договоры участия в долевом строительстве, договоры простого товарищества, договоры о создании хозяйственных обществ, договоры поручительства, договоры о развитии застроенной территории и другие, как поименованные, так и непоименованные договоры.

Государственно-частное партнерство («public-private partnership» (PPP)) уже давно и достаточно успешно применяется в зарубежных правовых порядках (США, Великобритании, Германии, Австрии, Италии, Франции, Канады, Бельгии, Дании, Чехии, Австралии, Израиля, Ирландии, Финляндии, Испании, Португалии, Греции, Южной Кореи, Сингапура, Японии и др.)

Основные контракты государственно-частного партнерства, получившие развитие за рубежом, это:

ВООТ (built, own, operate, transfer) – построй, владей, эксплуатируй, передай. Созданный частным партнером инфраструктурный объект после завершения строительства передается ему во временное владение и пользование, после чего он передается публичному партнеру.

ВОТ (built, operate, transfer) – построй, эксплуатируй, передай. Созданный частным партнером инфраструктурный объект после завершения строительства передается ему в срочное пользование (в целях окупаемости расходов), после чего объект передается государству.

ВОО (built, own, operate) – построй, владей, эксплуатируй. Созданный частным партнером инфраструктурный объект после завершения строительства по истечении срока действия соглашения не передается публичному партнеру, а остается в распоряжении частного инвестора;

ВТО (build, transfer, operate) – построй, передай, эксплуатируй. Инфраструктурный объект передается государству сразу по завершении строительства, и только потом поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему правомочия владения.

ДВООТ (design, build, own, operate, transfer) – разработай, построй, владей, эксплуатируй, передай. Частный партнер не только возводит инфраструктурный объект, но и проектирует его.

ДВФО (design, build, finance, operate) – разработай, построй, финансируй, эксплуатируй. Частный партнер проектирует, возводит инфраструктурный объект, а также несет ответственность за его финансирование.

ВОМТ (build, operate, maintain, transfer) – построй, эксплуатируй, управляй, передай. Помимо прочего частный партнер несет ответственность за содержание и ремонт построенных им инфраструктурных объектов.

На современном этапе развития государственно-частного партнерства в нашей стране наиболее распространенным (а иногда и единственно возможным) является модель ВОТ (построй, эксплуатируй,

передай), хотя возможности государственно-частного партнерства в сфере развития инфраструктуры намного шире.

Характерными чертами построения государственно-частного партнерства являются равенство сторон соглашения частно-государственного партнерства, особый субъектный состав правоотношения (сторонами государственно-частного партнерства являются публичное образование и партнер, причем в качестве публичного образования выступает субъект Российской Федерации, от имени которого действует уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации – правительство или администрация субъекта Российской Федерации или иной орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также муниципальное образование в лице уполномоченного органа местного самоуправления. Другая сторона партнерства – партнер в лице российского или иностранного юридического или физического лица либо действующее без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединение юридических лиц, осуществляющее деятельность на основании соглашения), договорное регулирование отношений, конкурсный порядок заключения соглашений, перераспределение рисков во времени, пространстве, по кругу лиц, страхование

рисков государственно-частного партнерства, прозрачность отношений партнерства, соблюдение принципа наибольшей эффективности при распределении обязательств, направленность на социально-значимые цели, общественно-значимый характер деятельности и сферы деятельности, длящийся характер правовой связи субъектов.

Развитие форм государственно-частного партнерства возможно в определенных формах, когда государственный сектор и частные партнеры присоединяются к существующей компании или совместно создают смешанную компанию, объединяя государственный и частный капитал (зачастую для получения достаточного влияния государственному сектору достаточно блокирующего меньшинства); или когда государственные и частные партнеры заключают договор (контракт) о сотрудничестве в сфере управления и (или) совместного ведения бизнеса.

Конечно, не так давно используемый в нашей стране механизм публично-частного партнерства не может пока еще работать без сбоев. Для повышения эффективности его функционирования и отлаженности взаимодействия всех его элементов необходимо, в первую очередь, создать прочную правовую основу подобного взаимодействия (на основе концепции развития государственно-частного партнерства), позволяющую определять цели, которые оно преследует в рамках реализации проектов, конкретные формы и методы взаимодействия государства и бизнеса, отрасли и сферы, в которых



допустимо и необходимо заключение подобных договоров и соглашений, установить основные схемы государственно-частного партнерства, а также существенные условия договора (соглашения) в зависимости от выбранной схемы, основы распределения и перераспределения рисков, установить прозрачность отношений субъектов, должным образом защищать субъектов правоотношений. И,

конечно, без действенного механизма реализации никакие правовые нормы не возымеют ожидаемого эффекта.

Библиографический список:

1. *Иванов В.И.* Избранное. – М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 142.
2. *Коршунов Н.М.* Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 20.