

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. В. Титова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск,

И. Ф. Ляпин

Нижегородский государственный университет, г. Нижний Новгород

В статье на примере Челябинской области рассматривается проблема развития государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. Отмечается, что неразвитость правового регулирования связана как с отсутствием четкого понимания целей и результатов регулирования, так и с необходимостью изменения формата правового регулирования. Обосновывается вывод о необходимости включения общих и специальных конституционных принципов рыночной экономики в механизм правового регулирования отношений государственно-частного партнерства. Расширение поля партнерских отношений властных органов и бизнес-структур за счет совместных и согласованных проектов и программ невозможно без изменения природы данных общественных отношений, изменения характера связи между властными и хозяйствующими субъектами. В основе такого изменения должно быть конституционное правопонимание.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, конституционные принципы рыночной экономики, конституционное правопонимание.*

Государственно-частное партнерство для России относительно новая форма средне- и долгосрочного экономического взаимодействия публично-правовых образований и частных лиц для решения общественно-значимых задач на взаимовыгодных условиях. Даже в Великобритании, считающейся родоначальницей этой формы реализации инвестиционных проектов, первый опыт формализации государственно-частного партнерства был предпринят не в столь уж далеком 1981 году.

Традиционными сферами государственно-частного партнерства во всех странах являются объекты транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры. Причем стоит заметить, что за этими лаконичными словосочетаниями стоит обширнейший перечень объектов публичного сектора: автомобильные и железные дороги, морские и речные порты, транспорт общего пользования, здравоохранение, образование, культура, социальное обслуживание; водо-, тепло-энергоснабжение и это далеко не весь список.

В основе идеи государственно-частного партнерства лежит теория смешанной экономики, при которой ее частный и государственный сектора взаимно дополняют друг друга, а движущей силой процесса является тен-

денция к сокращению участия государства в экономике. Но это, скажем так, в «классическом варианте», если вообще таковой существует, поскольку в мировой практике нет единого представления о законодательной регламентации государственно-частного партнерства. В ряде стран – признанных лидерах по степени развития государственно-частного партнерства (Франция, Англия, Япония, Австралия) – нет единого закона, а основные принципы государственно-частного партнерства заложены в различных законодательных актах и нормах, чаще всего гражданского права. В других странах приняты отдельные законы о государственно-частном партнерстве (Германия, Бразилия, Греция, ряд стран Восточной Европы).

Отчасти причина такого разделения в том, что в первой группе стран государственно-частное партнерство развивалось естественным образом («снизу») и соответствующие правки постепенно вносились в уже действующие законы. Те же страны, где приняты отдельные законы о государственно-частном партнерстве, традиционно входят в группу стран с так называемой «догоняющей экономикой» (исключение – Германия), поэтому развитие государственно-частного партнерст-

ва происходит в этих странах «сверху», что предполагает и требует от государства активного участия и продвижения.

Российский путь развития государственно-частного партнерства достаточно тернист. Это тот случай, когда первенство в правовом регулировании принадлежит субъектам Федерации, в отсутствие соответствующего федерального закона. «Пионерами» регионального законодательства о государственно-частном партнерстве стали Томская область и город Санкт-Петербург, где были впервые на территории Российской Федерации в 2006 году приняты соответствующие законы.

По состоянию на начало 2014 года региональные законы о государственно-частном партнерстве приняты в 65 субъектах Российской Федерации: с 2006 по 2009 гг. – в пяти субъектах, в 2009 году – еще в восьми (в том числе в Челябинской области), в 2010 году – в 23-ех, а с 2011 года – еще в 29. В четырех субъектах Российской Федерации законы находятся на стадии рассмотрения органами законодательной власти (Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Пермский край, Тюменская область).

На федеральном уровне только в марте 2013 года Правительством РФ был внесен в Государственную Думу законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», который в апреле 2014 года был принят Государственной Думой в первом чтении. К сожалению, пока даже не внесен в Государственную Думу проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях», а ведь именно региональный уровень крайне нуждается в научно-обоснованном, продуманном и эффективном механизме взаимодействия публичных субъектов, которыми являются органы государственной власти и местного самоуправления.

Чрезмерная абстрактность норм регионального законодательства, скудность правовой базы, регламентирующей соглашения на основе форм, близких к государственно-частному партнерству, отсутствие четкого понимания целей и результатов регулирования – вот одни из факторов, тормозящих продвижение многих приоритетных направлений экономического развития [3, с. 124–125]. Не является исключением и Челябинская область. Несмотря на существование Закона Че-

лябинской области от 24 сентября 2009 г. № 475-ЗО «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» более четырех лет, пока нет в полной мере реализованных проектов, а Челябинская область по рейтингу НП «Центр развития государственно-частного партнерства» [6, с. 5–6] относится к регионам с низким уровнем развитости сферы ГЧП.

В нашей стране ответственность за состояние дорог, общественного транспорта, городского хозяйства, социальной сферы несут органы государственного и муниципального управления, причем происходит это в условиях всевозрастающего износа основных фондов, оттока иностранных инвестиций, увеличения социальных обязательств, экономического кризиса.

Наличие проблемы регионального правового регулирования отчасти является и виной федерального законодателя. Все дело в том, что существенная часть механизмов государственно-частного партнерства располагается в гражданско-правовой плоскости, а гражданское законодательство согласно ст. 72 Конституции РФ находится в исключительном ведении Российской Федерации, и по этой причине региональные законодатели очень осторожны в конкретизации норм о государственно-частном партнерстве.

Неторопливость же принятия отдельного федерального закона объясняется тем, что на федеральном уровне разработано существенное количество гражданско-правовых механизмов и не только гражданско-правовых, которые позволяют «вписывать» реализацию проектов государственно-частного партнерства в рамки существующего законодательства. Но вот порядок реализации этих проектов, а точнее их комплексная правовая регламентация – это компетенция, относящаяся к ведению законодательства субъектов Российской Федерации, которые вправе самостоятельно разработать и принять соответствующие правила. И речь в данном случае идет об очень масштабной работе региональных властей, особенно в связи с существенным изменением нормативно-правового обеспечения государственных расходов и переходом к программно-целевому методу бюджетирования.

Государство, наряду с регулированием экономических процессов, все более активно участвует непосредственно в организации и реализации инвестиционных проектов. В этом

внутренний смысл государственных целевых программ – решение приоритетных социально значимых задач с максимальным привлечением частных инвестиций в условиях недостаточности бюджетных средств [7, с. 4]. И в данном случае формирование практически отсутствующего законодательства, детально и внятно регулирующего различные, в том числе финансово-правовые, аспекты государственно-частного партнерства не просто желательно, а крайне необходимо.

С учетом существующих возможностей и ограничений представляется, что идеология региональной нормативной базы в области регулирования отношений государственно-частного партнерства должна быть направлена на разработку принципов, на которые будет опираться субъект Российской Федерации при участии в проектах государственно-частного партнерства. И в этом случае необходимо уделить внимание конституционным принципам. Заметим, что именно такая модель регулирования государственно-частного партнерства применяется во многих странах (как раз в тех странах, которые считаются лидерами по степени развития государственно-частного партнерства).

Речь идет об изменении формата правового регулирования. Сейчас региональные законы, в том числе и упомянутый Закон Челябинской области, предполагают прямое и косвенное текстуальное изложение норм (эксплицитная форма). Однако такой формат не полностью годится для государственно-частного партнерства, поскольку одно из основных требований эффективности – либо максимальный перечень форм сотрудничества частного инвестора и субъекта Федерации (а их в мировой практике сформировано примерно семь), либо открытый перечень. Поэтому-то и ведут различные эксперты речь об имплицитном регулировании – регулировании через конституционные цели, принципы и ценности российской государственности, ее социально-экономические основы.

В этом смысле очень важен взгляд на конституционные принципы с точки зрения бизнеса, который, как отмечает С. С. Занковский, в сравнении с конституционным правом гораздо более утилитарен и прагматичен уже по той причине, что опирается не на романтику прав и свобод человека и гражданина, а на денежный интерес [2, с. 18].

Думается, что как общие, так и специальные конституционные принципы рыночной экономики [1, с. 107, 146] способны стать «недостающим звеном» в пока не образованной системе нормативных правовых актов о государственном регулировании экономики.

Реализация проектов государственно-частного партнерства имеет прежде всего цель исполнения конституционных обязанностей государственной и муниципальной власти по гарантированию и обеспечению конституционных социально-экономических прав и свобод человека в пределах территории постоянного проживания, а улучшение предпринимательского и инвестиционного климата – одна из приоритетных задач, сформулированных как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Безусловно, Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве» будет ориентиром для изменений соответствующего Закона Челябинской области, но он точно не сможет учесть специфику нашего региона. Кстати сказать, законодатели Московской области «сработали на опережение» и приняли Закон Московской области от 22 июня 2013 г. № 64/2013 «Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве», где как раз-таки были учтены положительные наработки пока еще проекта федерального закона, а именно: открытый перечень форм участия, что позволяет гибко структурировать проект, учитывать его коммерческую и иную специфику, а также интересы сторон; подробно регламентирован порядок проведения конкурса на право заключения соглашения и многое др., что отсутствует в региональном Законе Челябинской области, который, как и предыдущий Закон Московской области, был разработан на основе модельного регионального закона «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства».

Однако не правильным было бы говорить, что только законодательные проблемы сдерживают развитие государственно-частного партнерства в России. Таких факторов несколько. По данным исследования НП «Центр развития ГЧП» [5, с. 55], это прежде всего стабильная политическая конъюнктура в субъекте федерации и отсутствие видимых политических рисков; политическая воля го-

сударственных органов и высшего должностного лица субъекта федерации на применение механизмов ГЧП для развития общественной инфраструктуры; высокий уровень инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации и стабильные показатели социально-экономического развития субъекта; понимание государственными органами субъекта федерации необходимости формирования эффективной системы государственного стратегического планирования на уровне субъекта федерации как совокупности целей, последовательности действий, приоритетов для развития потенциала региона в среднесрочной и долгосрочной перспективе с использованием механизмов прогнозирования, целеполагания и программирования; наличие компетентных специалистов, обладающих соответствующими знаниями, умениями и навыками в сфере ГЧП, в органах исполнительной власти субъекта федерации, реализующих политику в сфере государственно-частного партнерства и развития инфраструктуры.

Следует отметить, что говоря о «понимании государственными органами» тех или иных целей и задач развития региона, речь может идти только о конституционном правопонимании [4, с. 70] как выполнении конституционной обязанности государства по отношению к человеку и гражданскому обществу. Несмотря на терминологическую многозначность регионального законодательства о государственно-частном партнерстве, основным признаком, позволяющим отличить данный вид взаимодействия публично-правовых образований и субъектов частного права, бы-

ло и остается наличие общественно значимой цели и четко выраженной публичной направленности.

Литература

1. Гаджиев, Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) / Г. А. Гаджиев. – М., 2002. – 286 с.
2. Занковский, С. С. Конституционные основы предпринимательства в России / С. С. Занковский // Предпринимательское право. – 2014. – № 1. – С. 11–22.
3. Казаринов, Л. С. Схема управления энергосберегающими проектами на основе партнерства / Л. С. Казаринов, Ю.Ю. Прохорова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Компьютерные технологии, управление, радиоэлектроника». – 2014. – № 3. – С. 124–125.
4. Крусс, В. И. Публичные услуги в контексте российской конституционализации / В. И. Крусс // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 59–70.
5. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт» / под ред. П. Л. Селезнева. – М., 2014. – 55 с.
6. Рейтинг регионов ГЧП-2014. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. – М., 2014. – 13 с.
7. Шохин, С. О. Финансовое право – время перемен / С. О. Шохин // Финансовое право. – 2014. – № 2. – С. 3–5.

Титова Елена Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: titova_elena@bk.ru.

Ляпин Игорь Федорович – доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского права, Нижегородский государственный университет, г. Нижний Новгород.

Статья поступила в редакцию 29 декабря 2014 г.

ON LEGITIMATION OF MAJOR STATE-OWNED PROPERTIES OF THE RUSSIAN FEDERATION TRANSFERRED TO PRIVATE SECTOR

E. V. Titova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation,

I. F. Lyapin

Nizhny Novgorod state University, Nizhny Novgorod, Russian Federation

On the basis of Chelyabinsk region the article discusses the problem of the development of the state and private partnership in the Russian Federation. It is noted that the weakness of legal regulation is due to the lack of a clear understanding of the goals and outcomes of regulation and the need for changes in the format of legal regulation. The conclusion is grounded on the need to include both general and special constitutional principles of market economy in the mechanism of legal regulation of public-private partnership. The expansion of the field of partnership authorities and businesses through joint and coordinated projects and programs is impossible without changing the nature of social relations, changes in the nature of the relationship between government and business entities. The basis for such changes must be constitutional legal thinking.

Keywords: *public-private partnership, the constitutional principles of market economy, constitutional legal thinking.*

References

1. Gadzhiev G. A. *Konstitutsionnye printsipy rynochnoy ekonomiki (razvitie osnov grazhdanskogo prava v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii)* [The constitutional principles of the market economy (development of the foundations of civil rights in the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Moscow, 2002, 286 p.
2. Zankovskiy S. S. [The constitutional foundations of entrepreneurship in Russia]. *Predprinimatel'skoe pravo [Legal order]*, 2014, no.1. pp. 11–22. (in Russ.)
3. Kazarinov L. S., Prokhorova Yu. Yu. [The control circuit of energy saving projects on the basis of partnership]. *Vestnik YuUrGU. Seriya «Komp'yutornye tekhnologii, upravlenie, radioelektronika» [Bulletin of the South State University. Series "Computer technology, management, electronics"]*, 2014, no 3, pp. 124–125. (in Russ.)
4. Kruss V. I. [Public services in the context of the Russian constitutionalization]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2014, no. 5, pp. 59–70. (in Russ.)
5. *Metodicheskie rekomendatsii po razvitiyu institutsional'noy sredy v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sub"ektakh RF «Regional'nyy GChP-standard»* [Metodicheskie recommendations for the development of the institutional environment in the field of public-private partnerships in the subjects of the Russian Federation "Regional PPP-standard"]. Moscow, 2014, 55 p.
6. *Reyting regionov GChP-2014. Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sub"ektakh Rossiyskoy Federatsii* [Reyting regions PPP 2014. Development of public-private partnership in the Russian Federation]. Moscow, 2014, 13 p.
7. Shokhin S. O. [Finance – Transition]. *Finansovoe pravo [Financial law]*, 2014, no. 2, pp. 3–5. (in Russ.)

Elena Viktorovna Titova – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: titova elena@bk.ru.

Igor Fedorovich Lyapin – Doctor of Law, Professor of Entrepreneurial Law Department, Nizhny Novgorod State University, Nizhny Novgorod, Russian Federation.

Received 29 December 2014.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Титова, Е. В. Государственно-частное партнерство: о некоторых проблемах эффективности правового регулирования в субъектах Российской Федерации / Е. В. Титова, И. Ф. Ляпин // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 1. – С. 96–100.

REFERENCE TO ARTICLE

Titova E. V., Lyapin I. F. Public-private partnership: on some problems of effective legal regulation in the Russian Federation entities. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 1, pp. 96–100. (in Russ.)