

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ВОПРОСЫ ТЕРМИНОЛОГИИ

А. А. Казаков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 июня 2009 г.

Аннотация: статья посвящена исследованию вопросов, связанных с государственно-частным партнерством — относительно новым явлением, поэтому научные исследования, проводимые в рамках юридической науки, крайне скудны. Проводится обобщение существующей практики работы институтов государственно-частного партнерства в России, выделяются существенные признаки данного явления, исследуются его имеющиеся определения и дается собственный вариант определения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, частно-государственное партнерство, инвестиционный фонд, институты развития, внебюджетное финансирование, инвестиционные проекты.

Abstract: the article is devoted to issues related to public-private partnership (PPP). PPP is a relatively new phenomenon, so the research being conducted within the legal science is extremely scarce. In this paper there is a synthesis of current practices of the institutes of PPP in Russia, the significant features of this phenomenon, the study the existing definition of PPP, and provision of the own version of the definition of PPP.

Key words: public-private partnerships, Investment fund, development institutions, extra budgetary funding, the investment project.

В последнее время в нормативно-правовых актах, научных статьях, выступлениях политических деятелей самого высокого уровня все чаще звучит фраза «государственно-частное партнерство». Впрочем, среди ученых до сих пор не сложилось единого мнения: что же считать таким партнерством. Ситуация усугубляется еще и тем, что федеральное законодательство не содержит официального определения данного явления.

Слово «партнер» или «партнерство» часто используется как в общедневном общении, так и в официальных документах. Словарь Ожегова¹ под партнером понимает участника какой-нибудь совместной деятельности. Толковый словарь Ушакова² определяет партнера как компаньона, товарища в каком-нибудь деле (разг.). Отсюда следует, что партнерство представляет собой определенную совместную деятельность.

В переводе с английского языка слово «партнерство» определяется как: 1) состояние партнерства в бизнесе, 2) бизнес, которым владеют

¹ Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. М., 2008. 944 с.

² Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. М., 2006. 1216 с.

два и более человека, 3) отношения между двумя людьми, организациями или странами³.

Термин «партнерство» употребляется в российском законодательстве довольно часто. Например, Трудовой кодекс РФ (ТК РФ)⁴ говорит о социальном партнерстве в сфере труда (ст. 23 ТК РФ), ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵ в ст. 8 упоминает «некоммерческое партнерство».

Сложнее дело обстоит с государственно-частным партнерством (ГЧП). Термин «государственно-частное партнерство» встречается в ряде нормативных актов федерального уровня. Так, Бюджетный кодекс РФ (БК РФ)⁶ в ст. 172.2 указывает, что Инвестиционный фонд РФ — часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. Федеральные законы о государственных корпорациях («О Банке развития»⁷, «О Российской корпорации нанотехнологий»⁸, «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»⁹, «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»¹⁰ и др.) употребляют термины «механизмы» и «принципы» ГЧП. ГЧП упоминается в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию¹¹, а также в Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006—2008 гг.)¹². Однако ни один федеральный НПА не дает официального определения данного явления.

Региональное законодательство в этом случае опережает федеральное. В ряде регионов РФ (Санкт-Петербург, Саратовская область, Томская область) уже приняты собственные законы о государственно-част-

³ Англо-русский словарь. Longman; Лондон, 2000. 568 с.

⁴ ТК РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ 7 января 2002. Ч. 1. Ст. 3.

⁵ ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁶ БК РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁷ ФЗ от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

⁸ ФЗ от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3753.

⁹ ФЗ от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» // СЗ РФ. 2007. № 45. Ст. 5415.

¹⁰ ФЗ от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

¹¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008—2010 годах» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. № 7.

¹² Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2006. № 38-р «О Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)» // СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

ных партнерствах, в то время как на федеральном уровне необходимость принятия подобного централизованного акта только обсуждается.

Анализ существующего законодательства и теоретических исследований ученых, а также практики существования ГЧП за рубежом позволяет вывести ряд его особенностей и характерных признаков.

Государственно-частное партнерство предполагает совместную деятельность государства и частного элемента, возможность осуществления которой предоставляет действующий Гражданский кодекс РФ (ГК РФ)¹³. Он устанавливает, что публично-правовые образования наряду с гражданами и юридическими лицами являются субъектами гражданского права, и их правосубъектность аналогична правосубъектности юридических лиц (ст. 2 ГК РФ), а их органы осуществляют их права (ст. 125 ГК РФ).

Действующее законодательство Российской Федерации считает государство, государственные и муниципальные образования самостоятельными, причем особыми субъектами права, существующими наряду с физическими и юридическими лицами. Согласно п. 2 ст. 124 ГК РФ, к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей этих субъектов.

Участие в отношениях ГЧП государства (т.е. особый субъектный состав участников партнерства) является отличием ГЧП от массы возможных гражданско-правовых отношений. Это не может не сказываться на *специфической расстановке сил* во взаимоотношениях государства и частных партнеров. Государство (муниципальное образование) обладает в определенной степени доминирующим положением (положением суверена) по сравнению с частным партнером. Государство устанавливает общеобязательные предписания, которые применяются к отношениям, в которых оно само и участвует. При этом сохраняется необходимость соблюдения основополагающего принципа гражданского права — принципа равенства сторон. Поскольку отношения государства и частных партнеров окончательно оформляются в виде того или иного гражданско-правового договора (или договора, содержащего признаки различных договоров), то применение к ним принципов гражданского права необходимо.

Равенство сторон гражданского правоотношения обусловлено в первую очередь тем, что равенство коренится в самих отношениях, составляющих предмет гражданско-правового регулирования. Равенство, как принцип гражданско-правового регулирования, означает, что ни одна из сторон в гражданском правоотношении не может только по занимаемому ею положению предопределять поведение другой. Если же отношение основано на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, то оно регулируется уже не граждан-

¹³ ГК РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

ским, а административным законодательством и примыкающими к нему отраслями, например законодательством о налогах.

Необходимо понимать, что в случае с ГЧП частный инвестор должен действовать по определенным правилам, которые определяются именно государством (которое является контрагентом), и это вносит коррективы в паритет сил, равенство участников. Иными словами, первый партнер — государство, в отношениях партнерства первично, полноценно оснащено в силовом смысле и, конечно же, социально ответственно, в том числе и перед бизнесом. То есть прочные нормативные основы для партнерства создает само государство¹⁴.

По мнению ученых-цивилистов (например, Ю. К. Толстого¹⁵), равенство должно присутствовать в гражданско-правовых отношениях и тогда, когда в них участвует государство. Государство само для себя устанавливает определенные рамки, приравнивая себя по характеру прав и обязанностей к субъекту гражданского права, что находится в полном соответствии с положением ст. 124 ГК РФ, иными словами, органы государства могут быть субъектами гражданского права, и к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Государственно-частное партнерство в России представляет собой систему общественных отношений, носящих *официальный характер*. Партнерские отношения предполагают наличие конкретного акта, устанавливающего взаимные права и обязанности для участников этих отношений. Официальный характер отношений ГЧП является прямым следствием положений гражданского законодательства РФ, обязывающих оформлять договорные отношения в письменной форме, если хотя бы одной из сторон является юридическое лицо.

Иначе говоря, стороны ГЧП действуют на основе заключаемого между ними официального договора/соглашения, носящего обязательную для них силу и детально регламентирующего возникающие отношения. К примеру, Постановление Правительства РФ «О некоторых вопросах предоставления государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям, осуществляемым для обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства»¹⁶, устанавливает, что отношения между государством и частным лицом

¹⁴ Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления // Социсс — социологические исследования. 2007. № 2. С. 58—68.

¹⁵ Толстой Ю. К. Принципы гражданского права // Правоведение. 1992. № 2. С. 49—53.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 10 мая 2007 г. № 277 «О некоторых вопросах предоставления государственных гарантий Российской Федерации по заимствованиям, осуществляемым для обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства» // СЗ РФ. 2007. № 21. Ст. 2505.

по поводу поручительства основываются на Договоре, заключаемом между Министерством финансов Российской Федерации, кредитором и принципалом.

Аналогичные положения можно найти в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»¹⁷ — в качестве обязательно подписываемых документов указываются инвестиционное соглашение или договор о предоставлении государственной гарантии.

Определение ГЧП, данное в Законе Санкт-Петербурга¹⁸, также содержит ссылку на оформление отношений Санкт-Петербурга и частных партнеров в виде «соглашений, в том числе концессионных».

Как и любые другие партнерские отношения, отношения в сфере ГЧП обуславливаются *стремлением сторон к достижению определенных результатов*. Особенности ГЧП по сравнению с другими механизмами финансирования состоят в том, что партнеры, преследуя различные цели, имея различные мотивации, могут успешно решать свои задачи.

Основной целью государства является повышение эффективности своей финансовой деятельности посредством развития капиталоемких или малоприбыльных отраслей экономики. Государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг инфраструктурных и социально ориентированных отраслей населению и экономическим агентам, обеспечении безопасности, территориальной целостности, обеспечении суверенитета, развитии экономического, военного и политического потенциала страны.

Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль. Причем стратегически мыслящий бизнес выстраивает свои приоритеты в первую очередь не просто под размер прибылей, а в интересах устойчивости получения доходов от проектов. Для достижения данной цели бизнес, участвуя в ГЧП, решает несколько сопутствующих задач: привлекает недостающие ресурсы для развития проектов; снижает собственные риски от участия в проектах; выходит на закрытые до этого рынки и сферы деятельности; получает ранее не доступные кредиты (из-за наличия государственных гарантий); улучшает экономические показатели проектов (срок окупаемости, возврат с инвестиций...). При этом обе стороны партнерства сохраняют заинтересованность в успешном осуществлении проектов в целом, а их интересы сбалансированы. Постановление «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 10, ч. 2. Ст. 932.

¹⁸ Закон Санкт-Петербурга от 20 декабря 2006. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. № 244.

Федераций»¹⁹ устанавливает, что «сбалансированность государственных и частных интересов участников инвестиционного проекта» является одним из принципов отбора инвестиционных проектов.

Итак, с одной стороны, — «расходные» интересы (ответственности) государства, а с другой — «доходные» интересы и мотивации бизнеса. Идея ГЧП состоит в том, что государство (как сторона ГЧП) стремится получить недостающие ресурсы для реализации проектов, тесно связанных с осуществляемыми им функциями. Большинство из таких проектов потенциально затратны, и государство не в состоянии реализовать все их самостоятельно. Ограниченные экономические ресурсы не позволяют государству (муниципальному образованию) заниматься всем и сразу и на достаточно высоком качественном уровне. Чтобы восполнить имеющуюся брешь, государство прибегает к помощи частного капитала. К примеру, для того, чтобы проект получил бюджетные ассигнования за счет средств Инвестиционного фонда РФ, бизнес должен предоставить средств не менее чем на 25 процентов стоимости инвестиционного проекта. Оставшуюся сумму предоставляет государство. На практике из всех проектов, заявленных на получение финансирования за счет средств Инвестиционного фонда РФ, было отобрано проектов на общую сумму 1 млрд руб., из которых 25—30 % планируется профинансировать за счет государства, т.е. на 1 руб. государственный планируется привлечь 3—4 руб. из внебюджетных источников.

Можно выделить ряд направлений, которые могут быть реализованы с использованием механизмов ГЧП:

- производственная и транспортная инфраструктуры (строительство и эксплуатация дорог, электрических сетей, портов, трубопроводов);
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, и развитие инновационной инфраструктуры;
- профессиональное образование и система переподготовки кадров;
- сфера культуры;
- здравоохранение, социальные услуги и др.

Поскольку проекты, реализуемые с применением механизмов ГЧП, направлены на выполнение государством своих функций и обладают особой социальной значимостью, можно говорить об *особой масштабности* таких проектов. Масштабность проявляется в значительных объемах финансирования и в длительных периодах реализации проектов ГЧП. Как правило, такие проекты, связаны со строительством, которому предшествует разработка сложной технической, экономической и иной документации. Сотрудничество в рамках ГЧП рассчитано на средне- и долгосрочную перспективу. Этим ГЧП отличается от крат-

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008 г. № 10, ч. 2. Ст. 932.

косрочного сотрудничества государства и бизнеса (например, при покупке государством земельных участков для собственных нужд).

Существуют определенные ограничения, связанные с объемами финансирования проектов. В случае с Инвестиционным фондом изначально был установлен лимит в 5 млрд руб. Проекты, на реализацию которых требовалась меньшая сумма, не могли претендовать на получение поддержки из средств Инвестиционного фонда РФ. Позднее этот лимит был значительно снижен — до 500 млн руб., что стало результатом переориентирования Инвестиционного фонда на решение вопросов регионального значения (в ред. Постановления Правительства РФ от 23 июня 2008 г. № 468²⁰). Подобные изменения представляются вполне логичными, поскольку экономические возможности и потребности Федерации в целом и отдельных регионов несравнимы. Если в масштабах общегосударственного проекта 500 млн руб. — сумма небольшая, то для регионов — вполне значимая.

Ведение совместного проекта предполагает объединение ресурсов государства и частных партнеров. Подобное соучастие в проекте может быть многоплановым — осуществление совместного финансирования, предоставление налоговых льгот частным партнерам, объединение нематериальных активов (например, прав интеллектуальной собственности), нефинансовый вклад в проект и т.д.

Выделение государственного (муниципального) финансирования может осуществляться как непосредственно государством (муниципальным образованием) — из средств федерального, регионального и местного бюджетов, Инвестиционного фонда, средств, предусмотренных в ФЦП, так и опосредованно (через государственные корпорации, Российскую венчурную компанию, предприятия с государственным участием и т.д.).

Каждая из сторон партнерства может также вносить «нефинансовый» вклад в совместный проект. Так, со стороны бизнеса таким вкладом могут быть: профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и т.п. Участие предпринимательского сектора в совместных проектах обычно сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, созданием новых предприятий, в том числе с иностранным капиталом, налаживанием эффективных кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на высококвалифицированные и хорошо оплачиваемые профессии. Со стороны государства в проектах ГЧП — возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, определенного людского ресурса.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 23 июня 2008 г. № 468 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 года № 134» // СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3064.

Поскольку ГЧП представляет собой участие в проектах, связанных с предпринимательской деятельностью, оно неизбежно связано с *существованием определенных рисков*, возникающих при их реализации. Таким рискам подвержено как государство, так и частные партнеры.

Ассоциация менеджеров России провела опрос представителей бизнеса на предмет того, какие риски они считают наиболее значительными при участии в ГЧП²¹. 38,1 % респондентов указали на риски, связанные с работой государственных органов власти (избыточная бюрократия, коррупция, вероятность изменения нормативно-правовой базы, изменение государственной политики, национализация, изменение политической системы); 31,8 % — на риски, связанные с участием государства как стороны в ГЧП (отсутствие реальной ответственности государства, длительные процедуры согласования проектов, отсутствие единой государственной программы по ГЧП, риск прекращения государственного финансирования, отсутствие высококвалифицированных кадров и т.д.); 26,7 % — на бизнес-риски проектов ГЧП (незапланированное удорожание оборудования и материалов, риск неэффективного менеджмента, риск неверной оценки рентабельности проекта, форс мажор и т.д.); 3,4 % — на риски, связанные с негативной реакцией населения.

Таковы основные особенности и характерные черты государственно-частного партнерства в России. Учитывая их, а также принимая во внимание существующую законодательную базу данного явления и имеющиеся теоретические наработки по данной проблеме ГЧП, можно определить как *институциональный и организационный альянс государства (муниципального образования) и представителей частного сектора, направленный на совместное участие во взаимовыгодных и общественно значимых масштабных проектах, связанных с развитием производственной, транспортной, инновационной инфраструктуры, НИОКР, культурой, здравоохранением, образованием, ЖКХ, социальным обеспечением, основанный на совместном использовании ресурсов, разделении рисков и доходов.*

²¹ Риски бизнеса в ГЧП : Национальный доклад. Ассоциация менеджеров. М., 2007. С. 156—161.

Воронежский государственный университет

Казаков А. А., аспирант кафедры
финансового права

E-mail: artur_kazakov@mail.ru

Tel.: 8(4732) 55-84-79

Voronezh State University

Kazakov A. A., Postgraduate Student
of the Financial Law Department

E-mail: artur_kazakov@mail.ru

Tel.: 8 (4732) 55-84-79