

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  
\_\_\_\_\_  
(наименование института полностью)

Кафедра «Предпринимательское и трудовое право»  
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

\_\_\_\_\_  
(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение предпринимательской деятельности  
\_\_\_\_\_  
(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему Государственно-частное партнерство в сфере предпринимательской  
деятельности

Студент

С.М. Ющев

(И.О. Фамилия)

\_\_\_\_\_  
(личная подпись)

Научный  
руководитель

кандидат педагогических наук, доцент О.А. Воробьева

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1. Государственно-частное партнерство в сфере взаимодействия публичной власти и предпринимательских структур: понятие, признаки и принципы правового регулирования .....	10
1.1. Правовое исследование партнерства органов власти и предпринимательских структур .....	10
1.2. Место и роль государственно-частного партнерства в системе правового взаимодействия институтов публичной власти и предпринимательского сообщества. ....	19
1.3. Практическая реализация теоретической модели правового института государственно-частного партнерства .....	30
Глава 2. Развитие практики государственно-частного партнерства в России: правовые проблемы и перспективы.....	48
2.1. Роль основных задач государственно-частного партнерства в планах и программах социально-правового развития государственных образований .....	48
2.2. Государственно-частное партнерство, развитие отношений государственной собственности и создание новых видов предпринимательских структур .....	53
2.3. Развитие правовой базы государственно-частного партнерства	61
2.4. Анализ правовой деятельности общественных координационных (совещательных) органов по малому предпринимательству на государственном уровне .....	66
Глава 3. Оценка эффективности государственно-частного партнерства ..	73
3.1. Исследование современных представлений о правовой эффективности деятельности органов государственного управления ..	73
3.2. Институционально-правовые предпосылки повышения эффективности механизмов государственно-частного партнерства .....	87

Заключение.....	100
Список используемой литературы и используемых источников.....	106

## **Введение**

Актуальность работы определяется тем, что одним из наиболее эффективных механизмов привлечения частного капитала в региональную экономику, развития инфраструктуры и повышения конкурентоспособности региона является государственно-частное партнерство.

Вопрос о привлечении инвестиций в региональную экономику и развитии инфраструктуры в целях повышения конкурентоспособности, на сегодняшний день встает наиболее остро, на фоне низкой бюджетной обеспеченности большинства субъектов Российской Федерации. Помимо этого, сегодня существует острая необходимость повышения качества отбора и реализации проектов в общественном секторе, использования передового опыта и инновационных разработок, компетенций и опыта, которым обладает частный сектор.

В настоящее время крайне важно перейти к стратегическому партнерству государства с частным сектором и в социальной сфере экономики, сформировать такую систему отношений, которая бы обеспечивала рациональное сочетание свободной конкуренции с мерами государственного регулирования.

Степень разработанности темы исследования. Современная юридическая наука накопила определенный объем исследований по вопросам развития предпринимательской деятельности. Воздействие внешней среды на предпринимательскую деятельность является одно из широко обсуждаемых проблем. В данном случае такими исследованиями занимаются Аввакумов А.А., Радченко П.Е., Сазонов С.П.

Например, Радченко П.Е, охарактеризовал причины мотивации государств к участию в государственно-частном партнёрстве.

Сазонов С.П. изучал проблему воздействия внешней среды при реализации государственно-частного партнёрства на уровне субъектов.

Одной из широко обсуждаемых проблем является воздействие внешней среды на предпринимательскую активность. В частности, такими исследованиями занимаются Барков А.В, Серова О.А., Родина А.А. Особую роль в рамках исследования внешней среды занимают труды в области правового анализа механизмов взаимодействия субъектов предпринимательства с органами власти различных уровней. В работах Антонова К.А., Казанцева С.Ю., Шипунова Т.С. изложены наиболее целостные взгляды на эту проблему. В качестве рассматриваемого взаимодействия выступает государственно-частное партнерство.

К примеру, Казанцева С.Ю. доказала соотношение государственно-частного партнерства и социального предпринимательства, как формы и содержания соответственно, с использованием диалектического метода и системного подхода.

Исследования проблемы его сущности и функциональной значимости поднимаются в трудах Бородачева И.М., Кадани (Кеслера) А.Я., Сколубовича А.Ю.

Так, Сколубович А.Ю. выделял сущность государственно-частного партнёрства применительно к сфере коммунального водоснабжения.

Тем не менее, вопросы практического правового использования государственно-частного партнерства исследованы недостаточно.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с государственно-частным партнерством в сфере предпринимательской деятельности.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие отношения в сфере государственно-частного партнерства.

Целью исследования является выработка оптимального механизма правового регулирования государственно-частного партнёрства в сфере предпринимательской деятельности.

Задачи исследования:

- исследовать юридическую природу партнерства власти и бизнеса как инструмента взаимодействия предпринимательских структур с внешней средой;

- рассмотреть механизм правового взаимодействия субъектов малого предпринимательства с органами публичной власти в рамках государственно-частного партнерства;

- определить потенциал использования государственно-частного партнерства для развития малого предпринимательства;

- сформировать подход к правовому развитию малого предпринимательства на территории государственных образований;

- разработать правовой механизм повышения эффективности государственно-частного партнерства в целях развития предпринимательской деятельности.

Методологическая основа исследования состоит в использовании общенаучных методов исследования и приемов, таких как: научная абстракция, метод функционального анализа, синтеза, индукции, дедукции, моделирование, обобщение, юридического анализа, контент-анализа в рамках реализации диалектического и системного подходов к изучению основных положений работы.

Нормативно-правовая основа исследования состоит из: нормативно-правовые акты в области правового регулирования предпринимательской деятельности и взаимодействия субъектов предпринимательства с органами власти федерального, регионального и муниципального уровней, документы стратегического развития ряда государственных образований, данные Федеральной службы государственной статистики, результаты исследований, представленные в периодической печати, а также сети Интернет, собственные исследования автора

Теоретическая основа исследования представляет фундаментальные труды отечественных и зарубежных исследователей в области исследования механизмов развития предпринимательской деятельности, изучения влияния

отдельных компонентов внешней среды на функционирование отдельных субъектов предпринимательства, роли государственно-частного партнерства в данном процессе.

Научная новизна исследования взаимодействия органов власти и предпринимательских структур, заключающаяся в соединении нормативно-правового, финансового, экономического и социального компонентов взаимосвязи, обеспечивающих возможность совместного решения общих задач на принципах долгосрочного сотрудничества и доверия друг к другу. Такой механизм позволяет интерпретировать внешнюю среду развития предпринимательской деятельности как инструмент реализации возможностей роста бизнеса.

По итогам диссертационного исследования сформулированы положения, выносимые на защиту:

1. Партнерство власти и предпринимательских структур является сравнительно малоисследованным феноменом формирования социального правового государства. Сложность определения понятия государственно-частного партнерства обусловлена разностью и даже диаметрально противоположным противоречием принципов и методов, лежащих в основе правоотношений, применяемых к регулированию административной деятельности органов государственной власти и предпринимательских структур. Предпринимательская деятельность является исключительно гражданско-правовой деятельностью, основным принципом ее является свобода волеизъявления и свобода использования своих навыков, умений и имущества для извлечения прибыли и получения дохода. Деятельность государственных органов является исключительно административно-правовой, и в ее основе лежат административно-императивные принципы подчинительного действия. ГЧП осуществляется на основе соглашения между предпринимательской структурой – частным партнером (юридическим лицом) и публичным партнером – Российской Федерацией или иным приравненным к ней субъектом, обладающим аналогичным

конституционно-правовым и административным статусом. Природа такого соглашения является гражданской, а основной целью выступает реализация социально значимых проектов в сфере социально-экономического, транспортного, инфраструктурного и иного развития.

2. Концепция ГЧП играет позитивную роль в теории правового регулирования, поскольку она активно способствует проникновению в административно-властный аппарат государственной власти гражданско-правовых принципов деятельности – добросовестности, свободы заключения договора, равноправия сторон соглашения, их равенства перед законом. В концепции и доктрине социального государства, которая является основополагающей в выборе пути и стратегии государственного развития России как государства, механизм ГЧП имеет важнейшее значение, поскольку в условиях недостатка собственного финансирования за счет бюджетных средств только правовой механизм заключенного соглашения с частным партнером как бизнес-структурой выступает гарантией надежности и устойчивости инвестиций в разрабатываемый проект.

3. Основными целями и задачами механизма ГЧП является оздоровление социальной сферы государства, повышение благополучия населения и улучшение социально-экономического статуса граждан, что реализуется не только на федеральном уровне путем разработки нормативно-правовых актов и федеральных целевых программ, но и на уровне регионов. Регионы также являются публично-правовыми образованиями и могут выступать в качестве публичного партнера в соглашениях ГЧП. Регионы могут испытывать недостаток бюджетного финансирования и дефицит материального обеспечения многих социально значимых сфер – образования, жилищной сферы, медицины, трудовой отрасли. Для ликвидации дефицита регионы вступают в отношения ГЧП с частным партнером, в роли которого может выступать как местный, российский, так и иностранный инвестор.



4. На сегодняшний день можно говорить о том, что назрела необходимость очередного совершенствования законов в области ГЧП. Это объясняется тем, что формы и виды ГЧП постоянно видоизменяются, совершенствуются, появляются новые формы, а старые утрачивают свою актуальность. Кроме того, не последнюю роль играет и правотворческая инициатива, которой обладают некоторые совещательные комиссии и органы по защите прав предпринимателей в органах государственной власти, а также вносимые ими на рассмотрение общественные инициативы. К таким органам относится, к примеру, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, различные советы и комиссии по правам предпринимателей при государственных структурах. Кроме того, немаловажную роль играет также право субъектов РФ принимать свои отдельные нормативно-правовые акты и законы, регулирующие ГЧП в той или иной сфере на региональном уровне.

5. Необходимо законодательное регулирование данной области привести в соответствие с «запросами современности». Кроме того, необходимо произвести пересмотр ряда законодательных положений с целью улучшения взаимодействия государственных юридических лиц и частных партнеров, а также улучшения уровня развития инновационных технологий в РФ.

Структура работы: работа состоит из трех глав, включающих в себя 9 параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

# **Глава 1 Государственно-частное партнерство в сфере взаимодействия публичной власти и предпринимательских структур: понятие, признаки и принципы правового регулирования**

## **1.1 Правовое исследование партнерства органов власти и предпринимательских структур**

Партнерство органов власти и предпринимательских структур имеет достаточно интересную правовую природу, поскольку она основана на синтезе совершенно разнородных правоотношений, которые используют практически противоположные принципы и методы правового регулирования. Речь идет о гражданско-правовом регулировании предпринимательской деятельности и административном правовом регулировании деятельности органов власти. В отношении государственных органов власти более точным и верным будет являться даже такое определение, согласно которому сама по себе публичная власть является источником административно-императивного правового регулирования, то есть, любое действие и решение, а также акт волеизъявления органа государственной власти, его должностного лица изначально имеет административную правовую природу и сущность, что прямо противоположно методам и принципам, исповедуемым гражданским правом.

Так, в соответствии с п.1 ст.2 Гражданского Кодекса РФ [15] предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, должны быть зарегистрированы в этом качестве в установленном законом порядке, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. Самостоятельность как основа осуществления предпринимательской деятельности является аналогом автономии волеизъявления, что позволяет отнести предпринимательскую деятельность к гражданско-правовой форме деятельности по полному праву.

Согласно ч.1 ст.1 ГК РФ [15] гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Между тем, административное право не содержит такого понятия, как автономия волеизъявления, не основывается на самостоятельности действий своих правосубъектов и имеет исключительно подчинительно-властную природу. Риски, характерные для предпринимательской деятельности, никак не сочетаются с административной деятельностью и административной сферой отправления властных полномочий органами государственной власти.

Кроме того, необходимо отметить, что предпринимательская деятельность имеет также и конституционно-правовое регулирование. В использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Свободное использование своих способностей и имущества также имеет прямую связь с ведущими принципами гражданского права и подтверждает свободную природу волеизъявления при занятии предпринимательской деятельностью.

Тем не менее, К.Р. Галустова отмечает, что вместе с тем исследований по вопросам конституционно-правового регулирования социального государства и социальной политики почти не проводилось [13, с. 183]

Более того, необходимо учитывать, что гражданское и административное судопроизводство представляют собой совершенно различные отрасли права и отделены друг от друга в силу ч.2 ст.118 Конституции РФ [32].

Как отмечает в своей работе И.В. Болотин [7], принципам административного права присущи следующие черты:

- они устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования исполнительной власти и управления;
- на их основании вырабатываются административно-правовые нормы;

- обусловлены уровнем развития государства и общества;
- определяют юридическую природу административного права [7, с.20-21].

К принципам административного права относится принцип равенства перед законом, принцип законности, принцип взаимной ответственности государства и личности, принцип федерализма, принцип гуманизма и принцип справедливости.

Очевидно, что существенное различие принципов гражданского и административного права изначально препятствуют развитию и построению партнерских отношений между предпринимателем и государством. Кроме того, нельзя забывать также и налогово-фискальную составляющую государственного подхода к предпринимательской деятельности. Согласно налоговому законодательству объектом налогообложения по налогу на прибыль организаций признается прибыль, полученная налогоплательщиком.

Прибылью, согласно налоговому праву, признается:

- для российских организаций, не являющихся участниками консолидированной группы налогоплательщиков, - полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов, которые определяются в соответствии с соответствующими положениями налогового законодательства;
- для иностранных организаций, осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, - полученные через эти постоянные представительства доходы, уменьшенные на величину произведенных этими постоянными представительствами расходов, которые определяются в соответствии с соответствующими положениями налогового законодательства;
- для иных иностранных организаций - доходы, полученные от источников в Российской Федерации. Доходы указанных налогоплательщиков определяются в соответствии со статьей 309 НК РФ;
- для организаций - участников консолидированной группы налогоплательщиков - величина совокупной прибыли участников

консолидированной группы налогоплательщиков, приходящаяся на данного участника и рассчитываемая в порядке, установленном пунктом 1 статьи 278.1 и пунктом 6 статьи 288 НК РФ.

Поскольку основной целью предпринимательской деятельности является систематическое извлечение прибыли, субъекты такой деятельности будут являться одними из основных субъектов налогообложения, а их деятельность всегда будет находиться под пристальным вниманием со стороны государства. Подобный подход еще более усложняет выстраивание партнерских отношений между государством, его органами и субъектами предпринимательства.

М.В. Киварина [28] в своей работе указывает на две модели взаимодействия власти и бизнеса – плюралистическую и партнерскую. Первая модель основывается на взаимозависимости всех составляющих общественной системы без доминирования какой-либо одной из них. То есть, составляющие равноправны между собой, что достаточно сложно достигнуть в условиях административно-правового доминирования публичного элемента. Данная модель рассматривается с точки зрения наличия разрозненных групп в бизнесе и предпринимательской сфере, которые конкурируют между собой за возможность влиять на принятие государственных решений, при этом ни одна из конкурирующих групп не является доминирующей. Государство рассматривается как внешняя сила в данной модели, которая разрабатывает совместно с бизнесом правила регулирования экономики, разрешения деловых конфликтов и т.д.

Партнерская модель основана на взаимодействии различных социальных и профессиональных групп для достижения успешного развития экономики в целом. Государство в данной модели выступает гарантом исполнения социальных обязательств перед обществом. Бизнес в данном случае эволюционирует от простого субъекта предпринимательской деятельности до социального ответственного бизнес-проекта [28, с.12-13].

Многие исследователи социального правового государства придерживаются подобных взглядов. Так, А.Ю. Красильникова утверждает, что

существенную роль в становлении социального равновесия играет бизнес - крупный, средний и мелкий, который является локомотивом развития экономики и позволяет не только развивать гражданский оборот, но и реализовать на практике принцип социальной справедливости, когда в условиях свободной рыночной экономики гражданин способен эффективно действовать в своих интересах и в интересах общества, получая справедливое вознаграждение за проделанный труд [36, с.16].

Социальная ответственность бизнеса означает, что бизнес несет ответственность перед определенными группами и слоями общества, однако институт социальной ответственности не является юридической ответственностью и не нормирован законодательством. Социальная ответственность бизнеса при определенных условиях может быть трансформирована в юридическую ответственность, однако юридическая ответственность означает индивидуальную ответственность конкретного субъекта предпринимательской деятельности перед конкретным потребителем товаров или услуг; социальная же ответственность по своей природе является неиндивидуальной, а всеобщей, поэтому юридическая и социальная ответственность по сути разные виды ответственности перед обществом.

Довольно сложно определить основы партнерских взаимоотношений между государством и бизнесом. Одним из возможных подходов является выстраивание партнерских отношений на социальной основе. То есть, государство признает себя социальным, и бизнес также берет на себя социально ответственные обязательства. Нормативно-правовое регулирование партнерства в сфере предпринимательской деятельности между государством и бизнесом осуществляется Федеральным законом №224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [67].

Согласно ст.3 ФЗ №224 государственно-частным партнерством, муниципально-частным партнерством признается юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении

рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Под публичным партнером понимается субъект административной власти, публично-правовое образование, действующий в соответствии с принципами и методами административного права. Под частным партнером понимается российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о государственно-частном партнерстве (ГЧП). Необходимо отметить, что нормы ФЗ №224 исключают индивидуальных предпринимателей (ИП) из списка субъектов ГЧП, способных заключить соглашение о сотрудничестве. Представляется, что подобное искусственное ограничение сферы ГЧП только кругом юридических лиц является неоправданным, поскольку ИП должны быть равноправны в сфере ГЧП с точки зрения возможностей на участие в ГЧП между субъектами предпринимательства и государством.

Правовая природа такого партнерского соглашения также представляет большой интерес, поскольку она может быть гражданско-правовой. В таком случае мы можем избавиться от административной составляющей в данных взаимоотношениях. Ж. Х. Македонская, в своем исследовании указала на недостатки правового регулирования в развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации [38, с.193]. Согласно ч.1 ст.12 ФЗ №224 по соглашению частный партнер обязуется создать полностью или частично за счет собственных либо привлеченных средств являющиеся объектом соглашения недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением, осуществлять эксплуатацию и (или) техническое обслуживание такого имущества, а

публичный партнер обязуется предоставить частному партнеру права владения и пользования им для осуществления указанной в соглашении деятельности и обеспечить возникновение права собственности частного партнера на объект соглашения при условии соблюдения требований, предусмотренных настоящим Федеральным законом и соглашением. По соглашению стороны также обязуются исполнить иные обязательства, которые вытекают из определяющих форму государственно-частного партнерства, форму муниципально-частного партнерства элементов соглашения.

Таким образом, материально-технические условия реализации предмета соглашения ГЧП возлагаются на частного партнера, который осуществляет определенный объем инвестирования и создает материальную базу совместного проекта. На сторону публичного партнера возлагаются обязательства по юридическому содействию в оформлении необходимой документации и прав на тот или иной объект, предусмотренный партнерским соглашением. Распределение условий партнерского проекта достаточно рациональное и объективное, поскольку от государственных органов необходимо отсутствие административных и бюрократических препятствий при оформлении прав на материальный предмет и объект инвестирования.

Наиболее актуально ГЧП в таких сферах, которые требуют гарантий инвестирования в крупные объекты, функционирование которых является обязательным для государства и общества – это социальные объекты, крупные инфраструктурные проекты, транспортные коммуникации, дороги. Также необходимо инвестировать финансовые средства в проекты по защите окружающей среды. А. Бабич определяет общие признаки, которые применимы ко всем направлениям государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды, медицинской, образовательной и спортивной сферах [2, с. 67]. Среди зарубежных ученых и исследователей в области улучшения городской жизни хотелось бы отметить П. Дэвиса [69]. Частный инвестор как частный партнер должен быть заинтересован не только в содействии в



оформлении прав на создаваемые объекты, но и в получении прибыли от своих инвестиций.

Государство же в лице публичного партнера имеет публичный интерес в развитии социальной инфраструктуры, дорожной сети, создании социальных объектов и проч. Исследователи отмечают, что наиболее перспективным ГЧП является в таких сферах, как электроэнергетика, здравоохранение, образование, транспорт. П. Бруссер и С. Рожкова [9] определяют механизм ГЧП как «развитие традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры». С функциональной точки зрения авторы отмечают, что ГЧП скрывает в себе огромный инвестиционный потенциал, поскольку инвестор застрахован наличием государственных гарантий со стороны публичного партнера [9, с.45-46].

С нашей точки зрения, государственно-частным партнерством является институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных, международных общественно значимых проектов и программ в широком спектре деятельности, начиная от развития стратегически важных отраслей промышленности и заканчивая обеспечением предоставления общественных услуг.

С учетом этого нельзя не отметить, что ГЧП наиболее актуально и перспективно для государства в социальной сфере, то есть, реализация партнерских соглашений и договоренностей с бизнесом наиболее интересна для государства и его административного аппарата в социальной сфере, что связано с исполнением обязательств социального государства и выполнения возложенных на государство Конституцией обязанностей в социальной сфере.

То есть, сотрудничество с бизнесом для государства выгодно не во всех сферах, поскольку это связано с извлечением прибыли частным партнером, что не является главной целью публичного партнера, а именно в социальных проектах, направленных на формирование и поддержание статуса социального

правового государства, что должно получить детальное развитие в работе далее. Таким образом, доктрина социального государства является неотъемлемой частью ГЧП, поскольку она применяется в формировании подходов к социальной ответственности бизнеса и государства перед обществом, а также к выполнению социальных обязательств государства.

Вывод: партнерство власти и предпринимательских структур является сравнительно малоисследованным феноменом формирования социального правового государства. Сложность определения понятия государственно-частного партнерства обусловлена разностью и даже диаметральной противоположностью принципов и методов, лежащих в основе правоотношений, применяемых к регулированию административной деятельности органов государственной власти и предпринимательских структур. Предпринимательская деятельность является исключительно гражданско-правовой деятельностью, основным принципом ее является свобода волеизъявления и свобода использования своих навыков, умений и имущества для извлечения прибыли и получения дохода. Деятельность государственных органов является исключительно административно-правовой, и в ее основе лежат административно-императивные принципы подчинительного действия. ГЧП осуществляется на основе соглашения между предпринимательской структурой – частным партнером (юридическим лицом) и публичным партнером – Российской Федерацией или иным приравненным к ней субъектом, обладающим аналогичным конституционно-правовым и административным статусом. Природа такого соглашения является гражданской, а основной целью выступает реализация социально значимых проектов в сфере социально-экономического, транспортного, инфраструктурного и иного развития.

## **1.2 Место и роль государственно-частного партнерства в системе правового взаимодействия институтов публичной власти и предпринимательского сообщества.**

Правовое взаимодействие институтов публичной власти и предпринимательского сообщества основывается на совокупности ряда федеральных законов и нормативно-правовых актов, которые применяются к административной деятельности публичных институтов государственной власти и к гражданско-правовой деятельности предпринимательских структур. Наиболее существенная проблема во взаимодействии публичного и частного партнера усматривается в разности методов правового регулирования – публичный партнер руководствуется императивным методом властного подчинения, частный партнер применяет диспозитивный метод правового регулирования. Два этих метода являются противоположными, поэтому партнерские отношения между государством и бизнесом выстраивать довольно проблематично. Соглашение о ГЧП в рамках ФЗ №224 имеет гражданско-правовую природу, но с точки зрения правовой доктрины это означает лишь то, что публичный партнер должен «пожертвовать» частью своих административных полномочий, чтобы «выравнять» неравенство субъектов ГЧП.

М.А. Дерябина [17] характеризует ГЧП как «косвенную, частичную приватизацию», что является вполне логичным, поскольку ГЧП позволяет перераспределить полномочия между государством и бизнесом в стратегических отраслях, которые не могут быть приватизированы, а их бюджетное финансирование ограничено: жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, социальная сфера, благоустройство населенных пунктов, поддержание объектов культурного наследия.

Если подходить к рассмотрению вопроса эффективности управления этими сферами с рыночной точки зрения, то недостаток их финансирования государством может привести к их исчезновению или к кризисной ситуации в них. Это дает основания рассматривать ГЧП в качестве промежуточной формы

правоотношения между государственной и частной собственностью, как считает исследователь [17, с.31-32].

С юридической точки зрения подобное сравнение выглядит не совсем корректно, поскольку согласно норме ст.8 Конституции РФ в России признаются и защищаются государственная, частная и иная форма собственности. ГЧП теоретически может быть отнесено к иным формам собственности, но, согласно определения ст.12 ФЗ №224, именно частный партнер получает в собственность объект соглашения, что обеспечивается гарантиями публичного партнера в лице государства.

Как уже было указано ранее, целью ГЧП является привлечение инвестирования со стороны предпринимательских структур в объекты социальной инфраструктуры в целях реализации социальной концепции государства. Место и роль предпринимательских структур бизнеса в такой концепции достаточно серьезное, поскольку бизнес является локомотивом экономического развития и обеспечивает развитие трудового рынка, предоставляя рабочие места. Участвуя в создании социально ориентированных проектов, привлекая свои средства для выполнения этих проектов, бизнес становится неотъемлемой частью концепции социального государства.

Теоретические основы социального государства возникли задолго до возникновения первых его моделей. При этом социальное государство и государство правовое явились понятиями тождественными и близкими друг другу. Государство социальное есть государство всеобщности, при этом если оно основано на социальном праве, оно должно быть правовым. Поскольку право базируется на фундаментальном понятии государственного устройства, его Конституции, такое государство обязано быть конституционным.

Поскольку социальные права должны обеспечиваться всем без исключения гражданам социального государства, правовое государство должно иметь реальные механизмы обеспечения и выполнения таких прав. Такими механизмами может являться наличие ответственности за нарушение социальных прав граждан.

В различных источниках подходы к сущности социального государства реализованы через характеристики его признаков.

Например, социальное государство по Штейну имеет следующие неотъемлемые признаки:

1. Долженствительная, обязательственная природа государства. Социальное государство обременено своими обязательствами перед гражданами, а граждане получают право требовать их исполнения. Очевидно, что в этом контексте такие обязательства не могут быть связаны с удовлетворением потребностей, скорее, они носят социально-правовой и политико-правовой характер. На наш взгляд, это возможность и право граждан требовать исполнения своих социальных конституционных прав, как это было представлено в приведенном примере, когда гражданин вынужден был обратиться в суд за защитой своего конституционного права на медицинское обслуживание и обеспечение. Между тем, здесь необходимо отграничивать право требования обеспечения социальных благ от патернализма государства в отношении гражданина, когда гражданин полагает государство таким «родителем», который обязан заботиться о нем пожизненно. Патернализм есть начальная степень социального иждивенчества, чего адекватная модель социального государства вообще не должна в себе содержать. Данный вопрос как раз достаточно близко соприкасается с исследуемой темой, поскольку предоставление всех гарантированных прав бесплатно и общедоступно может с одной стороны породить социальное иждивенчество, а с другой стороны государство реализует свои социальные обязательства на бесплатных основаниях, не получая ничего взамен. Привлечение бизнес-структур к реализации социальных проектов и оформление прав на такие объекты социального значения на частного партнера в механизме ГЧП позволит государству снизить свои расходы на исполнение социальных обязательств, в то же время некоторые из ранее предоставляемых социальных услуг могут быть усовершенствованы и могут начать предоставляться на платных основаниях, что может компенсировать затраты частного партнера на создание

соответствующего социального объекта. Таким образом, данная модель позволяет решить множество сложных социально-экономических вопросов и не допустить «скатывания» общества в социальный патернализм, но и не допустить подъема «социально-экономической планки» до уровня рыночных отношений.

2. Возможность, а не только обязательственность исполнения социальных функций государства. Под социальными функциями государства понимается в данном случае обеспечение равного распределения социальных благ и гарантий их реализации. При этом «социальность» государства должна быть реальной, а не декларируемой, то есть, денежные средства в бюджете на социальное обеспечение нуждающихся должны быть заложены реально, а не на словах. В нашем случае, как уже отмечалось ранее, социальная функция государства может быть ограничена бюджетным финансированием, поэтому реализация механизма ГЧП в ряде социально ориентированных сфер позволит решить проблему недостаточности финансирования, поскольку к делу будут привлечены частные партнеры-инвесторы.

3. Социальное государство само должно быть заинтересовано в выполнении своих обязательств. Данный признак теории Штейна достаточно сложен, ведь что может вызвать такой интерес у властного административно-императивного образования, каким является государство? Может быть, только формирование подчинительного правового послушного поведения своих граждан, в отношении которых государством соблюдаются социальные обязательства. Однако в таком случае критики могут заявить, что такая послушность фактически «покупается» за механизмы социального распределения. И как быть тем членам социального государства, которые не нуждаются в таком «пороговом» социальном уровне обеспечения? Должны ли они придерживаться такой же послушно-подчинительной модели поведения, ведь в их отношении социальное государство никаких социальных благ не гарантировало? Нет никаких гарантий, что именно за счет таких самодостаточных и не нуждающихся членов общества социальное государство

будет восполнять недостаток социальных благ, просто отбирая их у более обеспеченных [24, с.210]. Использование механизма ГЧП позволяет разрешить такую проблему теории социального государства, поскольку выполнение обязательств обеспечивается и частным, и публичным партнером на взаимовыгодных условиях, а административно-правовой механизм компенсируется гражданско-правовым механизмом действия соглашения о ГЧП.

Российская Федерация позиционирует себя на международной арене и внутри страны как социальное государство. Согласно ч.1 ст.7 Конституции РФ Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В соответствии с п.2 ст.7 Конституции РФ в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Привлечение предпринимательских структур к концепции социального государства играет роль своеобразного инвестирования со стороны государства как публичного партнера в социальную сферу и социальную инфраструктуру.

В отечественной теории государственного права вопросы развития и становления правового социального государства рассматривали такие авторы, как Галустова К.Р. [13], Иванин Д.С. [24], Наумова Е.Н. [47], Сигарев А.В. [56], Родионова О.В. [55] и др.

А.В. Сигарев в своей работе отмечает, что социальное государство – это не просто государство с высоким уровнем жизни, обеспечивающим выполнение социальных гарантий своим гражданам, но это форма правления, характеризующаяся серьезным уровнем развития демократических институтов,

посредством которых деятельность государства ориентируется на цели социального развития [56, с.192].

Сущность понятия социального государства раскрывает доктрина социального и конституционного права. В большей степени данное понятие, конечно же, имеет конституционную регламентацию, поскольку оно имеет высокое конституционное закрепление. Социальное право базируется в большей своей части на федеральных законах, которые не могут противоречить Конституции РФ. Тем не менее, многие исследователи вполне обоснованно указывают на отсутствие гарантий реализации конституционных социальных прав в Основном законе государства. Привлечение бизнес-структур в порядке ГЧП может улучшить вопрос реализации социальных конституционных прав в механизме социального государства.

При этом необходимо отметить, что и в концепции социального государства имеются аналогичные противоречия между публичным и частным правом. Как отмечал в своей работе М.В.Баглай [3], главная задача социального государства – это не осуществление социальной политики, а создание условий необратимой деятельности государства, в результате которого социальное государство становится таковым вне зависимости от действий правительства [3, с.542].

Социальное право является правом публичным, индивидуальное право – это по определению право частное. Частное право всегда находится в наиболее уязвимом положении, испытывая давление публичного права, которое является гораздо более властным и императивным. Частное право – это исключительно гражданское право, в то время, как публичное право – это и административное, и гражданское, и уголовное право. Именно поэтому невозможно создать такие условия, в которых социальное государство будет самовоспроизводить себя вне зависимости от действия административного публичного фактора, то есть, вне зависимости от государственной власти.

С учетом этого следует немного перефразировать один из перочисленных нами признаков социального государства – не бизнес должен



быть социально ориентированным, но власти государства должны способствовать становлению социального государства, закреплению его понятия и содержания на уровне конституционного права. В Российской Конституции [32] по этому вопросу может быть усмотрен пробел регулирования – если понятие социального государства и закреплено в ст.7 Конституции Российской Федерации, то содержание социального государства в основном законе государства отсутствует. В связи с этим содержание вынуждена разрабатывать и определять доктрина социального государства. Однако доктрина имеет лишь научно-прикладное значение, она не имеет нормативно-правовой силы, и в этом заключается ее слабость.

Как указывает С.А. Авакьян [1] в своей работе, социальное государство оценивается по критериям развитости институтов социальной защиты и социального обеспечения, которые составляют смысл социальной политики государства. Принимаемые на государственном уровне решения должны измеряться признаком достойного человеческого существования [1, с.622].

В диссертационных исследованиях на тему социального государства представлено множество весьма интересных с научной точки зрения взглядов на концепцию социального государства.

Так, Ж.Х. Македонская [42] полагает, что социальное государство прямо связано с руководством и управлением всеми социальными процессами: повышением жизненного уровня населения, совершенствование социальной структуры общества, развитие всей социальной сферы общества.

Поскольку бизнес-структуры и субъекты предпринимательского права нацелены на систематическое извлечение прибыли из своей деятельности, повышение жизненного уровня населения, совершенствование социальной структуры общества также находится в приоритете деятельности бизнес-структур.

Природа социального государства предопределяет обязанность государства оказывать социальные услуги населению в различных сферах общественной жизни, а также создавать условия для того, чтобы граждане

своими усилиями достигали материального достатка для себя и своей семьи. Автор указывает на прямую и тесную устойчивую связь государства социального и государства правового, поскольку защищенность социальных прав законов и наличие механизмов по их реализации является гарантией устойчивого существования социального государства [42, с.193].

Достижение материального достатка собственными усилиями – это и есть один из основных приоритетов предпринимательской деятельности, поэтому бизнес-структуры не могут рассматриваться в отдельности от концепции социального государства.

В этой связи необходимо упомянуть основные принципы правового механизма ГЧП. Согласно ст.4 ФЗ №224 государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство в Российской Федерации основаны на следующих принципах:

- открытость и доступность информации о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну;
- обеспечение конкуренции;
- отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом;
- добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению;
- справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения.

Все указанные принципы являются исключительно гражданско-правовыми, а принцип добросовестности, положенный в основу ГЧП, является как раз тем необходимым принципом, которого не хватает любому публичному институту государственной власти во взаимоотношениях с обществом, гражданами и просто в ходе исполнения своих законных обязанностей. Добросовестность не презюмируется административным правом, но из этого может следовать обратное – отсутствие презумпции добросовестности влечет

наличие злоупотребления своими полномочиями в административно-властных полномочиях.

Понятие добросовестности является одним из основополагающих терминов в гражданском праве. Прежде всего, необходимо проанализировать его юридическое закрепление. В соответствии с п.5 ст.10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются. При этом разъяснение понятия добросовестности содержится в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ №25 от 23.06.2015г. «О применении судами некоторых положений раздела I части первой ГК РФ» [53], согласно п.1 которого оценивая действия сторон как добросовестные или недобросовестные, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, содействующего ей, в том числе в получении необходимой информации. По общему правилу п.5 ст.10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются, пока не доказано иное.

Если будет установлено недобросовестное поведение одной из сторон, суд в зависимости от обстоятельств дела и с учетом характера и последствий такого поведения отказывает в защите принадлежащего ей права полностью или частично, а также применяет иные меры, обеспечивающие защиту интересов добросовестной стороны или третьих лиц от недобросовестного поведения другой стороны (п.2 ст.10 ГК РФ), например, признает условие, которому недобросовестно воспрепятствовала или содействовала эта сторона соответственно наступившим или ненаступившим (п.3 ст.157 ГК РФ); указывает, что заявление такой стороны о недействительности сделки не имеет правового значения (п.5 ст.166 ГК РФ).

Таким образом, возможно предположить, что недобросовестность действий субъекта гражданского правоотношения устанавливается судом и влечет наступление определенных правовых последствий, связанных с осуществлением способов субъективной защиты гражданских прав, находит

свое подтверждение. Однако в правовом механизме ГЧП публичный партнер руководствуется добросовестностью лишь в рамках соглашения ГЧП, за пределами такого соглашения добросовестность действия публично-правового образования (ППО) не презюмируется, не предполагается, в связи с чем отсутствуют средства правовой защиты от злоупотреблений правом со стороны ППО.

Особенно любопытным в таком контексте выглядит определение добросовестности из данного Постановления Пленума ВС РФ как поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, связанные с содействием в получении информации другой стороной. Данное разъяснение позволяет более подробно получить представление об анализируемом термине. Прежде всего, действия гражданско-правового характера должны учитывать права и законные интересы другого участника отношения, что может быть подвергнуто критике, поскольку гражданское право основано на принципе свободы и добровольности волеизъявления, а также диспозитивности.

Данные принципы, если рассматривать их с точки зрения получения индивидом определенной выгоды или прибыли, а также материального блага от совершения такого акта гражданского характера, могут указывать на то, что целью и задачей вступления в гражданско-правовые отношения любого субъекта является приобретение какого-либо вещного права или материального блага.

Однако объектами гражданско-правовых отношений могут являться не только материальные блага и материальные объекты вещного права, но и нематериальные блага. Таким образом, субъект, вступающий в сделку, должен соотносить свои интересы и объем принадлежащих прав с законными интересами другого участника гражданско-правового отношения и т.д. Можно предположить, что принцип добросовестности действий публичного партнера ограничивается рамками заключенного соглашения ГЧП. Действуя же самостоятельно как ППО, публичный партнер ничем не ограничен и не скован

в злоупотреблениях, поскольку административной добросовестности не существует. То есть, сам по себе административно-правовой статус ППО является одним из препятствий для дальнейшего превращения соглашения ГЧП в исключительно гражданско-правовой инструмент партнерских отношений между государством и бизнес-структурами.

Вывод: механизм ГЧП занимает важнейшее место как в доктрине государства и права, так и в концепции социального государства, реализуемой публичным партнером, под которым можно подразумевать Российскую Федерацию, а также любой из составляющих ее субъектов РФ. Сама по себе концепция ГЧП играет позитивную роль в теории правового регулирования, поскольку она активно способствует проникновению в административно-властный аппарат государственной власти гражданско-правовых принципов деятельности – добросовестности, свободы заключения договора, равноправия сторон соглашения, их равенства перед законом. В концепции и доктрине социального государства, которая является основополагающей в выборе пути и стратегии государственного развития России как государства, механизм ГЧП имеет важнейшее значение, поскольку в условиях недостатка собственного финансирования за счет бюджетных средств только правовой механизм заключенного соглашения с частным партнером как бизнес-структурой выступает гарантией надежности и устойчивости инвестиций в разрабатываемый проект. Особенность социальной направленности сфер, избираемых для партнерства, позволяет считать ГЧП социально ориентированным концептом, когда привлечение средств частного партнера в социальную инфраструктуру, реализацию социально ориентированного проекта позволяет публичному партнеру как структурному элементу государственного устройства реализовать свои социальные обязательства перед населением. Бизнес-структуры при этом получают право собственности на созданный объект и возможность получить хотя и не так быстро, как в случае с исключительно коммерческим проектом, но все же гарантированно обеспеченную прибыль в предусмотренный соглашением срок. При этом

частный партнер существенно снижает и страхует свои риски, связанные с препятствиями в оформлении прав на создаваемый объект со стороны различных публичных институтов государства.

### **1.3 Практическая реализация теоретической модели правового института государственно-частного партнерства**

Одной из важнейших социальных сфер является жилищное строительство. В различных источниках теории ГЧП [37, с.74-77] представлен достаточно широкий спектр моделей (стратегий) регулирования и реализации механизма государственно-частного партнерства. Наиболее распространенными из них являются:

а) когда модель ГЧП включает проектирование, строительство, эксплуатацию, владение, аренду, реконструкцию, приватизацию, контракт на предоставление услуг, ответственность частного сектора, ответственность государственного сектора, контракт на управление объектом в регионе [40, с.28];

б) при реализации модели государственно-частного партнерства в сфере регионального жилищного строительства каждый конкретный проект ГЧП должен пройти следующие стадии;

в) определение целей и сроков ГЧП-проекта, ресурсов и рисков его реализации, а также отражение их в документах, придающих партнерству законный особый статус и полномочия;

г) согласование интересов государства и бизнеса на основе целей, зафиксированных в стратегических документах социально-экономического развития региона;

д) определение степени участия властных структур и формы ГЧП [28, с.10-17];

е) модель ориентирована на проблемные вопросы и виды сегментов регионального рынка недвижимости [59, с.101-106];

ж) модель ГЧП, учитывающая особенности строительной деятельности в регионе (Рисунок 1) [54, с.19-21].

Основным преимуществом данной модели является то, что частные инвесторы обладают правом собственности на возводимые строительные объекты. Такая ситуация позволяет использовать данные объекты в качестве залога по кредитам, результатом чего может явиться снижение стоимости заемного финансирования.

Также существуют следующие модели ГЧП:

- контракты как административный договор,
- аренда в ее традиционной форме (договор аренды) и в форме лизинга,
- концессия,
- соглашение о разделе продукции и совместные предприятия [14, с.35].

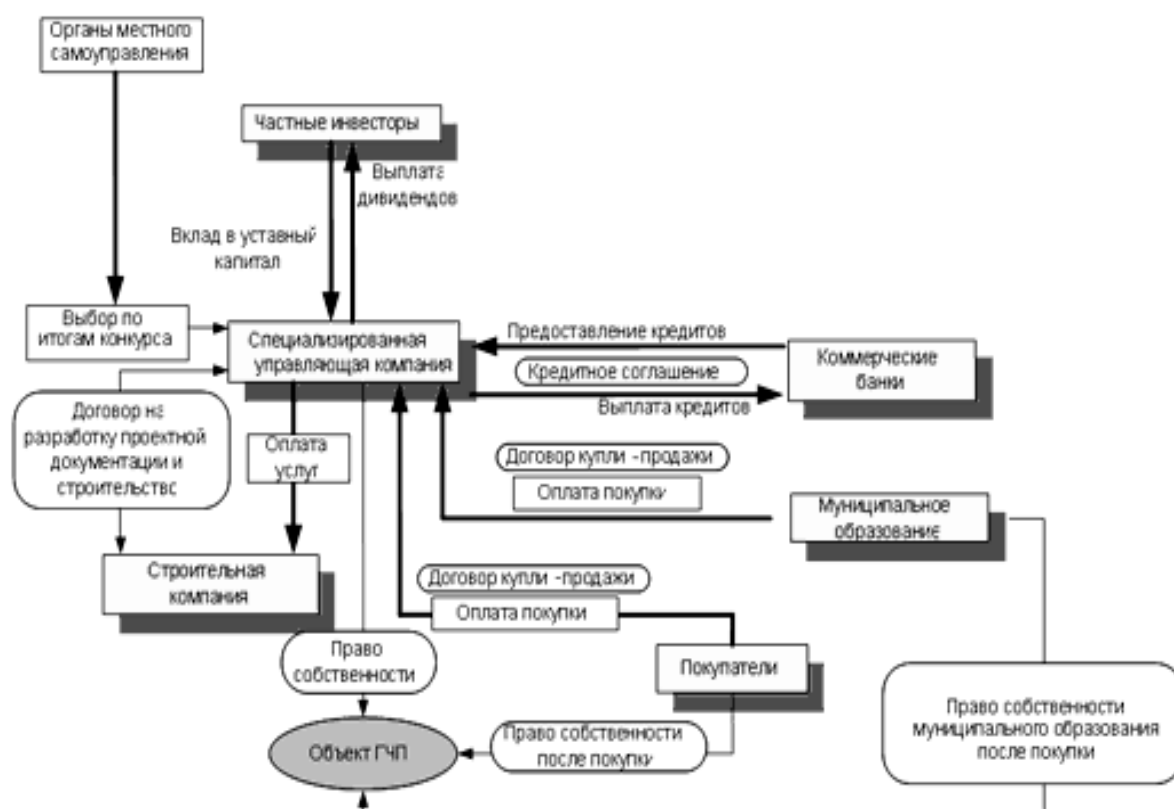


Рисунок 1 – Модель ГЧП

Также из зарубежных ученых в области теории государственно-частного партнерства хотелось бы упомянуть Б. Бозмана [67].

Следует подчеркнуть, что реализация проектов на основе ГЧП востребована в сегменте жилья экономического класса. В возведении жилья в категориях, предполагающих премию застройщика за престиж, участие государства не предполагается. Рыночная стоимость такого жилья выше и предполагает выручку застройщика, способную самостоятельно покрывать затраты на планируемую социальную, улично-дорожную, инженерную и прочую инфраструктуру. Строительство жилья экономического класса обладает существенно более низкой рентабельностью и в большинстве случаев не обеспечивает возможность застройщиков выполнить весь объем обязательств по строительству объектов инфраструктуры в срок и в объемах, предусмотренных требованиями территориальных строительных норм.

О.Г. Дураев определил потребность в усовершенствовании и модернизации всей инфраструктуры страны. В том числе обновления жилищного хозяйства, а также других проектов, которые в большинстве своем носят социальный характер [18, с. 47].

Для российской экономики традиционным является реализация мероприятий в сфере жилищной политики в рамках действия федеральных целевых программ (ФЦП). Существование таких программ предполагает их социальную направленность и значимость, бюджетное обеспечение на уровне регионального и муниципального бюджетов. Основная суть таких мероприятий – это повышение уровня доступности жилья для населения путем использования гибких финансовых инструментов при финансировании строительства и приобретения готового жилья. В рамках подобных программ зачастую применяются специальные льготные условия для определенных категорий граждан, что является отражением социальной проводимой политики в жилищной сфере. В существующей социально-экономической ситуации основной проблемой жилищной политики является недоступность вновь создаваемого жилья для большинства населения, высокий порог



вхождения на рынок недвижимости, высокая удельная стоимость квадратного метра жилой недвижимости, в связи с чем, как указывают многие исследователи, основным направлением жилищной политики является увеличение доли жилья эконом-класса.

Как указывают в своей работе Л.А. Солдатов, И.Ф. Гареев [52], главной экономической проблемой является отсутствие реально подкрепленного платежеспособного спроса, то есть, неспособность подавляющего большинства населения со средними доходами приобретать жилье своими средствами. Это указывает на социальную остроту и значимость поставленного вопроса и невозможность его разрешения только силами самого государства, поскольку предоставление всем жилья из социального фонда невозможно, да и большинство покупателей жилья эконом-класса не могут относиться к малоимущим. Это исключает возможность их участия в социальных программах бесплатного жилищного обеспечения.

Авторами предлагаются три подхода к решению данной проблемы – это прямая социальная поддержка государства (применение жилищных сертификатов, передача квартир от государства и т.п.), масштабное развитие ипотечной программы и субсидирование ставки кредита государством, систематическое увеличение благосостояния всего населения за счет развития экономики и комплексного воздействия всех государственных программ [58, с.104].

Как представляется, третий способ является самым сложным, затруднительным и долговременным из всех, поскольку невозможно обеспечить всеобщее благосостояние, а жилье относится к имущественным ценностям наибольшей стоимости, поэтому сложившееся положение вследствие невозможности приобретать жилье одновременно в чем-то можно признать экономически целесообразным и обоснованным, поскольку иное положение было бы направлено на девальвацию данной имущественной ценности. Это могло бы привести к снижению экономического и трудового

потенциала населения, целью экономической и трудовой деятельности которых является приобретение в собственность жилья.

Хочется также отметить, что весомый вклад в разработку теоретической и концептуальной основы государственно-частного партнерства в строительной отрасли внесли зарубежные ученые и исследователи, такие как А. Акинтоие, М. Бека, К. Храдкасла [66].

На наш взгляд, государству в сфере жилищной политики следует проводить обоснованные и рациональные меры, которые должны являться взвешенными и направленными на снижение и уменьшение влияния тех механизмов, формирующих стоимость жилья, которые бы находились в зависимости от государства. Невозможно одновременно обеспечить всех нуждающихся жильем - жильем того качества и уровня, на которое рассчитывает субъект, поскольку потребности возрастают по мере их удовлетворения. Невозможно обеспечить всеобщее благосостояние, поскольку все не могут жить одинаково хорошо. Невозможно создать для всех такую ситуацию, когда приобретение жилья было бы возможным одновременно и только за счет собственных незаемных средств, поэтому необходимо сосредоточиться на том, что реально предпринять в жилищной сфере государству.

Прежде всего, это снижение административных барьеров и платежей за подключение к объектам инфраструктуры, которые формируют большую часть стоимости объектов недвижимости. Кроме того, в случае снижения таких барьеров у застройщика, реализующего такое жилье, всегда будет стремление реализовывать объекты недвижимости не по сниженным ценам, как этого следовало бы ожидать, исходя из снижения стоимости на подключение, плату за землю и т.д., но по рыночным ценам на сходные объекты недвижимости. Коммерческий застройщик, привлекаемый публичным партнером в ГЧП для строительства и реализации объектов недвижимости, всегда стремится получить максимальную выгоду от реализации объекта, поскольку предпринимательская деятельность всегда имеет своей целью извлечение

максимально возможной прибыли из предпринимательской деятельности. Таким образом, обратной стороной ГЧП в жилищном строительстве должно являться сдерживание «аппетитов» застройщика и определение сбалансированной цены на продаваемые объекты недвижимости в целях как минимизации продажной цены для приобретателя, так и покрытия собственных затрат со стороны публичного партнера. Очевидно, что определение планируемой стоимости реализуемого объекта при ГЧП должно также входить в совместную сферу деятельности государства и частного партнера.

В отраслевой литературе достаточно много внимания уделено необходимости применения ГЧП в сфере жилищного строительства. Современная практика строительства жилых домов основана на привлечении преимущественно частного финансирования (долевое строительство за счет средств физических и юридических лиц (облигации частных организаций, ипотечное кредитование, рассрочка, предоставляемая застройщиками).

На наш взгляд, существующие схемы финансирования строительства жилья за счет коллективных инвестиций могут быть успешно интегрированы моделями на основе ГЧП. Такие модели строительства жилья предполагают участие в реализации проекта более широкого круга участников –компаний-застройщиков, населения, органов власти и финансовых посредников (банков и страховых компаний). Банки и страховые компании осуществляют кредитование и страхование рисков в проектах строительства жилья.

Государство в данном случае исполняет роль регулятора и гаранта соблюдения основных интересов участников, может предоставить часть труднодоступных ресурсов, выдает гарантии банкам при кредитовании строительства.

Е.А. Дмитриева отмечает, что ГЧП создает свои базовые модели в отличие от традиционных административных отношений, как в области проектов, так и в сфере организации между собственниками взаимоотношений [19, с.33].

Особенностью предлагаемой модели ГЧП в жилищном строительстве является то, что банки кредитуют не самих граждан – конечных приобретателей жилья, предлагая ипотечные кредиты строящегося жилья, а саму строительную компанию-застройщика под гарантии публичного партнера. Население, выступающее в роли приобретателя жилья, является основным источником возмещения понесенных партнерами ГЧП расходов, заложенных в цену покупки (строительства). При этом компания-застройщик и приобретатель жилья заключают договор, средства по которому размещаются в кредитных организациях и возмещаются компании на протяжении определенного срока учитывающий срок строительства и эксплуатации, ограниченного установленными законом гарантийных сроков.

Тем не менее, многие исследователи скептически относятся к такой перспективе, замечая, что условия, предоставляемые кредитными организациями при приобретении жилья в ипотеку, непосильны для населения даже при государственном субсидировании ставок, а на значительный рост экономики в ближайшие годы рассчитывать не приходится [60, с.138-143].

К.В. Кияненко определяет «социальное жилище», «социальное ориентированная политика» как не угрожающее положению наиболее уязвимых категорий граждан к любым социально-экономическим катаклизмам [30, с.2].

Это указывает на необходимость разработки такой модели ГЧП, из которой по возможности было бы исключено взаимоотношение покупателя-физического лица с банками и кредитными организациями, которые бы приобретали право залога на приобретаемое гражданином жилье. Иными словами, ипотечное кредитование в случае социальных проектов в рамках ГЧП не может привести к повышению доступности жилья и не разрешает целей и задач жилищной политики.

Следует признать, что ипотечное кредитование является одним из локомотивов движения отечественной экономики и рынка недвижимости в целом. Без него развитие рынка жилой недвижимости просто невозможно, в

связи с чем такой механизм финансирования нельзя исключать ни из механизма ГЧП, ни из рынка недвижимости в целом.

Предположим, ГЧП будет сформирован в рамках отдельных социальных программ, по которым жилье будут приобретать на льготных условиях лишь определенные категории граждан. Это приведет к тому, что необходимо будет разрабатывать специальные государственные программы о признании граждан относящимися к таким категориям, вводить очереди о постановке таких граждан на учет и т.д. Это снова приведет к забюрокрачиванию всего механизма, что не приведет к доступности и скорости удовлетворения потребностей в жилище. В таком случае предлагается не менять концепцию и не ориентировать частно-государственное партнерство на существование только в рамках таких специальных социально значимых проектов, поскольку это приведет к потере инвестора-частного застройщика, который является коммерческим партнером в ГЧП. Необходимо лишь переориентировать взаимоотношения с кредитными организациями и банками, выдающими ипотечные кредиты. В рамках такого нового формата ГЧП предлагается исключить взаимоотношения граждан-покупателей жилья в проектах ГЧП с банками и кредитными организациями, а переориентировать такие взаимоотношения на взаимодействие банков и кредитных организаций с частным коммерческим застройщиком (публичным партнером) или государственным региональным оператором.

Органы государственной или муниципальной власти, выступающие в роли публичного партнера могут вносить свой вклад в проект ГЧП в виде особенных ресурсов: специальных градостроительных режимов, земельных участков, отличных от коммерческих условий присоединения к сетям коммунальных монополистов и пр. существенным образом влияют на стоимость будущего жилья, а значит, могут определять условия ее реализации для населения. Это и может быть реализовано в специальном механизме ГЧП, в соответствии с которым публичный партнер может формировать стоимость объекта недвижимости, исходя из совокупности балансов интересов партнеров

и социально ориентированной стоимости объекта недвижимости, которая должна быть ниже рыночной. Использование такого механизма будет направлено на ограничение максимальной прибыли, которую получит каждый из партнеров, однако в большей степени такое ограничение все же относится к частному партнеру, поскольку он не имеет никаких обязательств по обеспечению конституционного права граждан на доступное жилье, а движим лишь коммерческими интересами получения максимальной прибыли.

Таким образом, подобная концепция должна строиться на балансе двух разнородных принципов – принципа получения максимальной прибыли юридическим лицом при осуществлении коммерческой деятельности и принципа удовлетворения потребностей в доступном и качественном жилище и реализации конституционной обязанности государства по предоставлению жилья гражданам. Исходя из этого, социальность партнерства в ГЧП не должна иметь своей целью получение сверхприбылей, как это принято в коммерческой среде, что является основанием для предоставления иных преференций частному партнеру, участвующему в ГЧП. Такими преференциями могут являться налоговые льготы, поскольку снижение прибыльности от проекта должно компенсироваться государством в целях поддержания интереса к партнерству в ГЧП.

Это указывает на особенность данной модели, когда в ГЧП застройщик не выступает в традиционной для себя полномочной роли, а является участником, необходимым для возведения жилья, с определенными ограниченными полномочиями и обязанностями. Тем не менее такая особенность ограничения заставляют застройщика прибегать к различным правовым возможностям для решения проблемы, а обязанности заставляют жестко придерживаться закона.

В зависимости от задач, которые представит решить при помощи механизмов ГЧП, используются ряд моделей.

Выделяют следующие схемы (Таблица 1) и классификацию моделей государственно-частного партнерства (Рисунок 2) [14, с.30-37].

Таблица 1 – Ключевые элементы разных схем ГЧП [48]

		Аутсорсинг	ПФИ	Уступка	Аренда	Строительство, эксплуатация, передача
Операции	Обслуживание	X	X	X	X	X
Финансирование	Капитальные вложения за счет частного сектора		X	X		X
	Возмещается собранием пользователей			X	X	
	Возмещается по договору с гос. органами	X	X			X
Создание	Создание активов частной компанией		X	X		X
Собственность	Государственная, до и после составления контракта	X	X	X	X	
	Частная – при составлении контракта, государственная – после			X		X

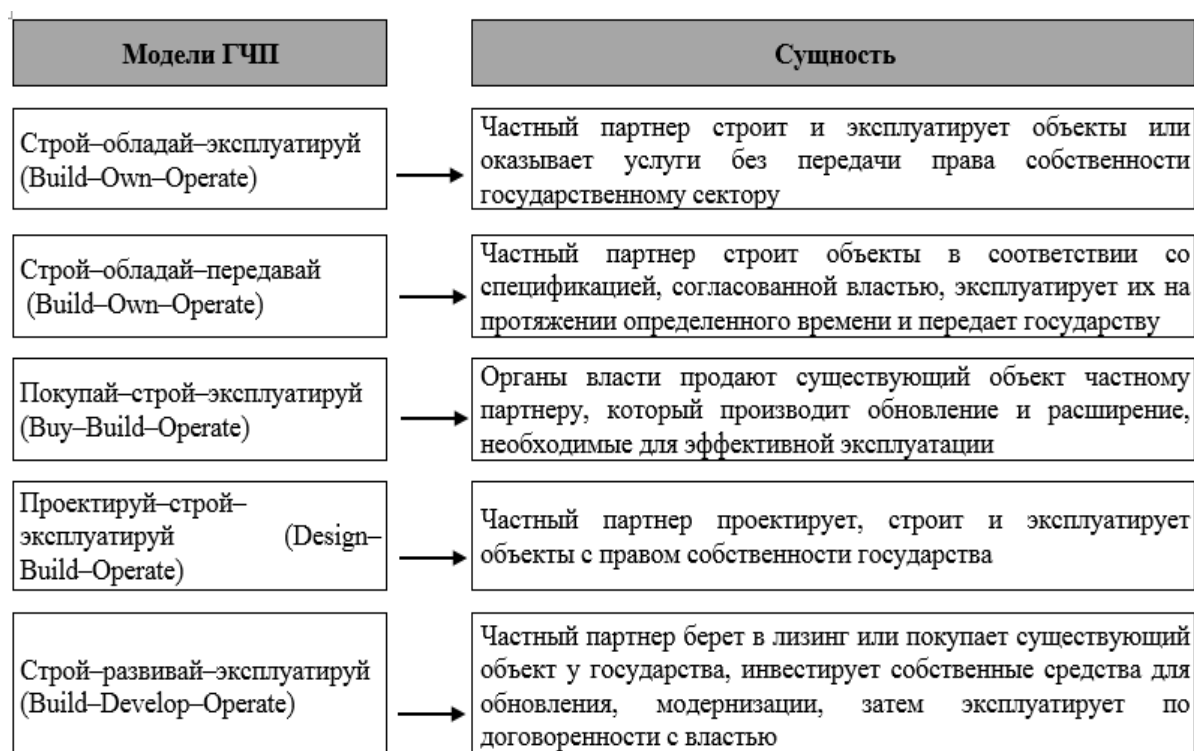


Рисунок 2 – Классификация моделей ГЧП

Использование в жилищном строительстве механизма ГЧП позволяет повысить интерес к коммерчески непривлекательным, но социально важным

проектам строительства жилья, сбалансировать интересы сторон производственной цепочки, объединяя ресурсы, что позволяет добиваться снижения рисков.

Также можно привести следующую классификацию форм и моделей ГЧП (Таблица 2) [14, с.30-37].

Таблица 2 – Классификация форм и моделей ГЧП

Содержание	Модель оператора	Модель кооперации	Модель концессии	Модель договорная	Модель лизинга
Отношения собственности	Собственность - частно-государственная; управление - частное; финансирование - частное	Собственность - частно-государственная; управление - частно-государственное; финансирование - частно-государственное	Собственность - государственная; управление - частно-государственное; финансирование - частно-государственное	Собственность - частно-государственная; управление - частное; финансирование - частное	Собственность - частная; управление - частно-государственное; финансирование - частно-государственное
Порядок взаимодействия	Разделение мер ответственности при контролирующей функции государства	Совместная проектная компания частного инвестора и государства	Долгосрочное взаимодействие государства и бизнеса на основе концессии, исключение передачи права собственности бизнесу	Осуществление деятельности на основе заключения различных видов договоров с привлечением государственной собственности	Совместная деятельность на основе лизинговых договоров, в рамках которых бизнес передает имущество в собственность государству
Формы	Контрактная форма	Контрактная форма	Концессионная форма	Контрактная форма	Контрактная форма
Сфера применения	ЖКХ и инфраструктура	Социально-культурная сфера, инфраструктура	Во всех отраслях народного хозяйства, в соответствии с законодательством РФ	Энергетика и инфраструктура	Строительство и эксплуатация общественных зданий и инфраструктуры

В Агентстве стратегических инициатив по продвижению новых проектов ГЧП свою модель представляют, как ряд следующих последовательных этапов:

а) разработка:



1) этап инициирования и разработки проекта ГЧП (разработка и согласование концепции проекта, формирование рабочей (проектной) группы,

2) технический, правовой и маркетинговый анализ условий реализации проекта,

3) подготовка технико-экономического обоснования проекта; разработка укрупненной матрицы рисков проекта,

4) разработка проекта соглашения или существенных и иных значимых условий соглашения,

5) разработка инвестиционного меморандума проекта и проведение необходимых переговоров с потенциальными интересантами;

б) рассмотрение:

6) этап рассмотрения (согласование и оценка) – проведение предварительного согласования проекта с властными структурами, которые будут вовлечены в реализацию проекта,

7) оценка проекта ГЧП в органах власти,

8) оценка уполномоченным органом проекта ГЧП и определение его сравнительного преимущества, а также подготовка заключения об эффективности проекта;

в) этап подготовки и проведения конкурсных процедур;

г) этап заключения концессионного соглашения:

1) сбор заявок на участие в объявленном конкурсе,

2) заключение соглашения;

д) этап выбора формы финансирования;

е) разработка финансовой модели предполагает:

1) определение и расчет доходов и расходов,

2) определение и расчет сроков окупаемости проекта,

3) определение и расчет показателей эффективности проекта,

4) оценку источников финансирования,

5) оценка рисков,

б) оценка сравнительного преимущества реализации ГЧП;

ж) этап контроля за ходом реализации проекта – «при этом общие требования к осуществлению партнером контроля за исполнением соглашения о ГЧП частным партнером в рамках закона о ГЧП установлены постановлением правительства Российской Федерации, законом о ГЧП, а также законом о концессионных соглашениях предусмотрено, что разработку предложения о реализации ГЧП-проекта может обеспечить как публичная сторона, так и частный инвестор» [48].

Особенностью программно-целевого планирования является способ влияния на управляемую подсистему. Основное в программно-целевом подходе – это органическое единство четко структурированной содержательной части программы с формированием и использованием организационного и финансового механизма ее реализации, контролем реализации. Механизм ГЧП предполагает долгосрочный характер сотрудничества, что требует определенных изменений и в бюджетной политике государства, субъекта или региона планирования, поскольку долгосрочное использование бюджетных средств за рамками периода освоения бюджета представляет определенную сложность в предоставлении отчетности по использованию и эффективному освоению бюджетных средств. Подобные требования должны быть учтены на всех уровнях власти – в особенности, на региональном и местном уровне, когда любые признаки неэффективного или некачественного освоения бюджетных средств становятся основаниями для уголовного преследования. Очевидно, что реальная возможность функционирования ГЧП в сфере жилищного строительства зависит от многих факторов, соблюдение которых требует большого количества терпения и предусмотрительности как от публичного, так и от частного партнера [59, с.101-106]. Учет всех указанных обстоятельств, сочетание таких несочетаемых принципов организации деятельности частного и публичного партнера, наличие множества сторон в соглашении о ГЧП, его гражданско-правовой характер, а также необходимость эффективного освоения бюджетных средств строго в отчетный период указывают на очень тонкую

структуру ГЧП в сфере жилищного строительства, которая не терпит грубого вмешательства как со стороны правоохранительных органов, административных органов исполнительной власти, а также бизнес-сообщества.

В России наиболее популярной моделью ГЧП является концессия. При заключении концессионного соглашения стороны могут регулировать на основании договоров порядок и условия установления/изменения тарифов и надбавок к ним при осуществлении деятельности в соответствии с заключенным соглашением.

Концессия требует более детально прорабатывать экономическое обоснование проекта при подготовке документов для конкурса и заключении концессионного договора. Отдельно стоит выделить риски, связанные с несогласованностью концессионного законодательства с другими (земельным, градостроительным). Чтобы предотвратить либо снизить данные риски, необходимо изменять соответствующие правовые нормы. Существенную роль играет следующее условие: для реализации концессионной схемы потенциальный концедент регионального уровня должен предварительно разработать и утвердить нормативно-правовые акты, которые устанавливают порядок заключения концессионных соглашений органами публичной власти соответствующего уровня и наделяют эти органы полномочиями, необходимыми для организации и проведения конкурса и заключения концессионных соглашений.

Большинство указанных моделей в своей основе имеют привлечение частного капитала к финансированию объектов строительства, а механизмы ГЧП ориентированы на цели государственно-частного партнерства (снижение нагрузки на региональные и местные бюджеты; укрепление материально-технической базы и развитие инфраструктуры жилья; обеспечение комплексной безопасности и энергоэффективности; обеспечение инновационного характера через модернизацию организационных и технологических условий и др.).

Тем не менее, субъективная ориентированность ГЧП в сфере жилищного строительства является определяющим, если не главным фактором, поскольку от того, кто будет конечным приобретателем социально ориентированного жилья по сниженной стоимости будет зависеть построение самой модели ГЧП. Так, подобные вопросы ставит в своем исследовании профессор К.В. Кияненко. Он считает, что при строительстве социального жилья возникают два важнейших вопроса: «для кого?» и «сколько?». По его мнению, определение потенциальных приобретателей социального жилья влияет на проектный результат не менее, чем нормативные регламенты в отношении размеров и планировки жилищ [31, с.6-23].

Действительно, в ходе реализации социальной программы по предоставлению доступного жилья молодым семьям к жилым помещениям могут предъявляться иные требования, чем, к примеру, к жилью, предоставляемому молодым специалистам социальной сферы – врачам, учителям и т.д. Данная особенность говорит о том, что необходимо на стадии планирования социальных программ разделять интересы вышеуказанных категорий граждан. Это указывает на необходимость проведения стратегических исследований и разработок в рамках концепции реализации жилищной политики средствами ГЧП, которые должны предопределять необходимость и целесообразность возведения социального жилья для той или иной категории граждан. В рамках таких ГЧП частные и публичные партнеры получают важнейшую возможность оказывать влияние на социальный состав планируемой к освоению территории региона, когда, к примеру, один строящийся жилой дом будет заселен в процентном соотношении представителями различных социальных программ. Такая возможность является очень важной, возможно, даже более важной, чем расчет прибыльности и инвестиционной привлекательности проекта, поскольку формирование социальной среды, социального климата в регионе стратегического планирования определяет качество жизни в той же мере, что и качество возводимого жилища. Социальный климат и социальный «портрет»

осваиваемой территории в рамках ГЧП формирует общие рамки среды существования, которая также оказывает воздействие на соотношение спроса и цены предлагаемого объекта. К.А. Королева в своем исследовании провела анализ инвестиционной деятельности в автодорожном строительстве, выявила актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности [34, с.225-231]. Изначальное формирование социально привлекательного «портрета» района заселения в дальнейшем способно позитивно отразиться на инвестировании средств в продолжение освоения данного района, поскольку частный инвестор будет заинтересован в дальнейшем развитии данной территории, возведении социальных объектов и объектов инфраструктуры. При этом такой инвестор может как действовать в рамках ГЧП, так и быть самостоятельным независимым застройщиком, что будет означать долгосрочные инвестиции в территориальное планирование района и будет являться плодами деятельности ГЧП при первоначальной разработке данного района заселения.

Между тем, чрезмерная сегрегация приобретателя социальной недвижимости может повредить проекту. К.В. Кияненко [31] приводит пример европейский опыт строительства социального жилья, когда архитекторы разрабатывают настолько высокие стандарты качества социального жилища, что они оказываются привлекательными для клиентов свободного рынка [31, с.6-23].

В настоящее время доминирующим видом жилищного строительства является строительство коммерческого жилья, основной моделью финансирования которого выступают привлекаемые застройщиками денежные средства населения. Данный вид жилищного строительства закрепился в рыночной практике как «долевое строительство». В сравнении с банковским кредитованием и другими вариантами финансирования, которые отличает высокая стоимость капитала, этот способ имеет неоспоримое преимущество – отсутствие ставки процента за пользование привлеченными средствами.

При этом характерной особенностью привлечения в коммерческом жилищном строительстве других видов ресурсов, таких как земельные, коммунальные и проч., является труднодоступность и высокая цена их привлечения.

В таких условиях бизнес-структуры, с одной стороны, стремятся оправдать высокую стоимость строительства и максимизируют цены на жилье, а с другой, стараются вести свою деятельность на рынках регионов с более высоким платежеспособным спросом, тем самым усиливая региональные диспропорции.

Так как бизнес-структуры хотя получать больше прибыли, а власть старается упорядочить сам процесс получения прибыли, сделать его максимально прозрачным с точки зрения законности, на наш взгляд в этом вопросе требуется задействовать больше правовых рычагов для достижения максимального эффекта.

По нашему мнению, такая модель функционирования не удовлетворяет интересам субъектов сферы жилищного строительства: ни органов власти (федеральной, региональной, муниципальной), ни бизнес-структур, ни населения (экономически самостоятельное и социально не защищенное). Как уже было сказано выше, даже привлечение заемных ипотечных средств не может решить вопрос доступности жилья коммерческого назначения.

По нашему мнению, властные структуры обладают резервами собственных ресурсов, которые могут участвовать в структуре затрат, снижая себестоимость строительства жилья, что, в свою очередь, дает основания для партнерства власти и бизнеса. Используя резервы собственных ресурсов властные структуры значительно ускорят процесс снижения затрат на строительство жилья, что в целом приведет к экономическому росту в Российской Федерации, большей открытости и развития партнерства власти и бизнеса.

К таким ресурсам можно отнести ресурс территориального и градостроительного планирования, ресурсы коммунальных и производственных

компаний государственных и муниципальных форм собственности, отчисления, выплачиваемые коммерческими застройщиками в адрес органов власти и прочее.

Рассмотрим более подробно структуру себестоимости строящегося жилья в России по данным Союза инженеров-сметчиков за 2017 год (Таблица 3).

Таблица 3 – Структура затрат себестоимости строящегося жилья массового спроса в РФ в 2017 году [61]

Наименование элементов затрат	Средняя доля, % в структуре	Доля затрат себестоимости, которая может быть замещена властными структурами, % в структуре
Получение прав на участок строительства (приобретение в собственность или аренда)	12,2	12,2
Проектно-изыскательские и строительно-монтажные работы, в том числе: проектирование, строительные материалы, изделия и конструкции	67,8	-
Получение и исполнение технических условий по подключению объекта к сетям инженерной инфраструктуры	4,5	4,5
Платежи за услуги различных государственных согласующих инстанций	6,5	6,5
Платежи на развитие не связанной со строительством объекта внеплощадочной инженерной и социальной инфраструктурой или передача части построенного жилья (кроме Москвы)	9,0	9,0
ИТОГО	100,0	32,2

Как видно из приведенных в таблице 3, часть затрат, участвующих в формировании себестоимости строительства жилья, имеет прямое отношение к органам государственной власти и является разного рода платежами и отчислениями бизнес-структур в их пользу и в пользу коммунальных компаний. Другие статьи затрат имеют непосредственное отношение к платежам во властные структуры.

Таким образом, замещая дорогие коммерческие ресурсы в цепочках ценностей строительных компаний, властные структуры могут влиять на их цену и добиться их существенного снижения, а значит, и снижения стоимости конечного продукта, что позволяет учитывать интересы каждого субъекта и создает основания для развития эффективного ГЧП и основания для создания доступного жилья.

## **Глава 2 Развитие практики государственно-частного партнерства в России: правовые проблемы и перспективы**

### **2.1 Роль основных задач государственно-частного партнерства в планах и программах социально-правового развития государственных образований**

В сфере ГЧП важную составляющую имеет региональный компонент, что отражается в нормативно-правовом регулировании механизма ГЧП. Так, в самом ФЗ №224 не имеется норм, регулирующих задачи правового механизма ГЧП, поэтому регионы, внедряющие на местах практику подобного правового механизма, разработали собственное законодательство на основе ФЗ №224. Так, в соответствии с п.2 ст.4 Закона Краснодарского края от 9 июня 2020 г. №1989-КЗ «О государственной политике Краснодарского края в в сфере государственно-частного партнерства» к основным задачам ГЧП были отнесены следующие задачи:

- привлечение внебюджетного финансирования для реализации общественно значимых проектов;
- повышение эффективности использования государственного имущества Краснодарского края;
- эффективное использование бюджетных средств;
- повышение уровня занятости населения;
- развитие инновационной экономики, техническое и технологическое развитие общественно значимых производств [22].

Это указывает на инвестиционные цели механизмов ГЧП в программах и стратегиях партнерства на региональном уровне. Основной целью функционирования ГЧП в соответствии с ч.1 ст.1 ФЗ №224 является именно инвестирование денежных средств из внебюджетных фондов в российскую экономику, а также создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг,



организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Среди зарубежных ученых и исследователей в области стратегии государственно-частного партнерства хотелось бы отметить М. Булт-Спиринга, Г. Девульфа [68].

Повышение качества товаров, работ и услуг относится к сфере защиты прав потребителей, что свидетельствует о том, что в сфере ГЧП необходимо учитывать также и потребительское законодательство.

Согласно ч.1 ст.1 Закона о защите прав потребителей №2300-1 [23] отношения в области защиты прав потребителей регулируются Гражданским Кодексом РФ, настоящим Законом, другими федеральными законами (далее - законы) и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В отношении повышения качества работ, товаров и услуг необходимо отметить следующее – законодательство о защите прав потребителей уже предполагает ответственность за ненадлежащее качество предоставляемого товара, работы или услуги. Согласно ч.1 ст.4 Закона о защите прав потребителей (ЗПП) продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), качество которого соответствует договору. Договор между продавцом и покупателем является гарантией качества товара, работы или услуги.

Согласно п.2 ст.4 ЗПП при отсутствии в договоре условий о качестве товара (работы, услуги) продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий обычно предъявляемым требованиям и пригодный для целей, для которых товар (работа, услуга) такого рода обычно используется. В таком случае отсылка к ФЗ №224 в части гарантии качества товаров, работ и услуг выглядит дублирующей по отношению к нормам ЗПП. При этом указание на то, что организация обеспечения такими товарами возлагается на органы государственной власти и органы местного самоуправления, является подтверждением социального

назначения выполняемых работ, изготавливаемых товаров и производимых услуг. То есть, ФЗ №224 и соглашение между публичным и частным партнером основной своей целью имеют привлечение инвестиций в социальную сферу, а также обеспечение качества товаров, услуг и работ социального назначения, то есть, предоставляемых либо на бесплатных основаниях, либо малоимущим и нуждающимся гражданам. Одной из отмеченных нами задач ГЧП является повышение социально-экономического статуса населения путем развития социально ориентированных проектов в сфере социальной инфраструктуры. Так, в частности, ранее нами было рассмотрено ГЧП в сфере жилищного строительства. Снижение стоимости приобретаемого жилья является социально значимой задачей, которая достигается путем партнерства между публичным и частным партнером. Если одной из целей является обеспечение качества товаров, услуг и работ в социально ориентированных направлениях, речь может идти о задачах частно-государственного взаимодействия в сфере борьбы с бедностью в целях повышения уровня благополучия населения.

Государственная социальная помощь в связи с бедностью направлена на обеспечение закрепленных в Конституции РФ гарантий и прав граждан на создание государством условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, что закреплено в ст.7 Конституции РФ. Согласно ч.2 ст.7 Конституции РФ в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Государственная социальная помощь в связи с бедностью имеет конституционно-правовой статус гарантии социальной защиты и социального пособия, что подразумевает денежно-материальный характер такой гарантии. Прежде всего, необходимо определить правовой статус понятия государственной социальной помощи, поскольку определение понятия

бедности имеет достаточно много различных подходов и не закреплено в законе в качестве единого юридического толкования.

Согласно ст.1 Федерального закона №178 «О государственной социальной помощи» [66], под государственной социальной помощью понимается предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в настоящем Федеральном законе, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

Социальная ориентированность проекта, предполагающего ГЧП, может предполагать ориентированность ее именно на малоимущих граждан. Однако в таком случае частный партнер рискует не получить никакой прибыли в случае вступления в подобный проект. Особенно это касается проектов, связанных с обеспечением качества товаров, работ и услуг для малоимущих и социально незащищенных граждан, поскольку государство в случае такого партнерства фактически «перекладывает» свои социальные обязательства перед малоимущими лицами на частного партнера в лице бизнес-структур.

Таким образом, на уровне национального законодательства предоставление государственной социальной помощи связано именно с признанием гражданина и членов его семьи малоимущими, то есть, имеющими недостаточный доход для того, что считаться имеющими достойную жизнь и условия для свободного развития. В таком случае именно государство помогает таким лицам получить определенную материальную помощь, чтобы их недостаточный социально-экономический уровень приблизился к уровню, определяемому в ст.7 Конституции РФ. При этом важно, что социальная помощь не связана в законе с понятием бедности, которое, очевидно, не закреплено на нормативно-правовом уровне. Предоставление государственной социальной помощи распределено между компетенцией федеральной власти и компетенцией субъектов РФ следующим образом: к компетенции федеральной власти относятся принятие законодательства в сфере государственной социальной помощи, разработка и реализация федеральных программ в сфере

предоставления государственной социальной помощи, установление видов государственной социальной помощи, оказание которых обязательно на территории Российской Федерации, в том числе установление федеральной социальной доплаты к пенсии в соответствии с ФЗ №178.

К компетенции органов региональной власти относится принятие законов и иных нормативно-правовых актов, определяющих размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи, в том числе на основании социального контракта, малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, и иным категориям граждан, предусмотренным ФЗ №178, а также разрабатывают и реализуют государственные региональные программы оказания гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации, государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, социальных пособий и субсидий.

Регионы, действующие в качестве публичного партнера, как мы уже видели ранее, разрабатывают законодательство о ГЧП в целях улучшения социально-экономической обстановки. При этом привлечение инвестиций как экономический интерес сбалансировано с социальной направленностью ГЧП.

Вывод: основными целями и задачами механизма ГЧП является оздоровление социальной сферы государства, повышение благополучия населения и улучшение социально-экономического статуса граждан, что реализуется не только на федеральном уровне путем разработки нормативно-правовых актов и федеральных целевых программ, но и на уровне регионов. Регионы также являются публично-правовыми образованиями и могут выступать в качестве публичного партнера в соглашениях ГЧП. В целях реализации своих полномочий субъекты РФ также разрабатывают законодательство о ГЧП, привлекают инвестиции в социально значимые проекты, поскольку сфера социального обеспечения и социальной защиты является предметом совместного ведения регионов и Российской Федерации. Регионы могут испытывать недостаток бюджетного финансирования и дефицит

материального обеспечения многих социально значимых сфер – образования, жилищной сферы, медицины, трудовой отрасли. Для ликвидации дефицита регионы вступают в отношения ГЧП с частным партнером, в роли которого может выступать как местный, российский, так и иностранный инвестор. При этом в вопросах привлечения инвестиций регионы не связаны какими-либо ограничениями или обременениями административного характера со стороны федерального центра. Таким образом, субъекты РФ привлекают иностранные инвестиции на законных основаниях путем заключения соглашений ГЧП.

## **2.2 Государственно-частное партнерство, развитие отношений государственной собственности и создание новых видов предпринимательских структур**

Как ранее отмечалось в работе, причинами возникновения различных форм ГЧП является отсутствие у государства необходимых средств для развития или поддержания той или иной социально значимой отрасли, недостаток опыта развития и необходимость привлечения инвестиций из внебюджетных источников. При этом сложность партнерства заключается в том, что ряд таких отраслей являются стратегически важными, и они не могут быть переданы в собственность предпринимательским структурам из-за своей государственной значимости. Многие исследователи ГЧП отмечают, что данное понятие включает в себя экономический, социальный и даже политический подтекст, включая в себя любые формы и виды взаимодействия государства и бизнеса [6, с.168].

Формы взаимодействия государства и предпринимательских структур различаются по степени соотношения участия государства и бизнеса, то есть, по сути, по степени соотношения частного и публичного порядка правового регулирования. Формы ГЧП могут быть разнообразными, и их разнообразие указывает на то, что сфера ГЧП является преимущественной сферой гражданско-правового регулирования. В некоторых случаях публичный

партнер создает совместное предприятие с частным партнером, в ряде случаев создаются специальные налоговые, таможенные, фискальные механизмы правового регулирования, создаются особые экономические зоны, свободные от ряда административных ограничений и барьеров. Особенно актуальные подобные таможенные и налоговые формы партнерства в целях развития международных торговых отношений и привлечения иностранных инвестиций.

Таможенные льготы, предоставляемые на международном принципе взаимности, можно признать одним из катализаторов развития международного торгового оборота, направленного на продвижение и развитие международных экономических отношений. Важнейшая составляющая таможенных льгот заключается в том, что они являются стимулом не только экономического, но и политического характера, поскольку решение о предоставлении льгот в таможенной сфере принимается изначально как политическое решение, закрепляемое в форме международного договора или международного соглашения.

Важнейшее влияние таможенных льгот заключается в том, что они снижают размер административных барьеров регулирования в экономике и придают экономике более рыночный вид, устраняя дисбаланс между административным и гражданско-правовым регулированием. Таможенные льготы снижают административную и налоговую нагрузку на экономику в целом, а также на различные ее отрасли. Многие исследователи сферы конкурентоспособности экономики в соотношении с налоговыми интересами государства большое внимание уделяют исследованию такого явления, как свободная экономическая зона (СЭЗ). Данное понятие существует и в рамках Таможенного Кодекса ЕАЭС [62].

Согласно п.2 ст.201 ТК ЕАЭС под таможенную процедуру свободной таможенной зоны помещаются товары, предназначенные для размещения и (или) использования резидентами (участниками, субъектами) СЭЗ на территории СЭЗ в целях осуществления резидентами (участниками, субъектами) СЭЗ предпринимательской и иной деятельности в соответствии с

соглашением (договором) об осуществлении (ведении) деятельности на территории СЭЗ (договором об условиях деятельности в СЭЗ, инвестиционной декларацией, предпринимательской программой).

Таким образом, таможенное законодательство напрямую указывает, что свободная экономическая зона – это экономическое пространство, в пределах которого не взимаются таможенные пошлины, налоги, специальные виды пошлин при соблюдении ряда специальных условий. При этом необходимо отметить, что все это применяется именно в отношении предпринимательской деятельности. Таким образом, СЭЗ предназначена непосредственно для развития предпринимательской деятельности, а значит, и для развития мировой экономики.

Как указывает Е.Ю. Погребняк [50], стимулирование развития экспортоориентированных отраслей экономики невозможно без применения следующих финансово экономических инструментов: предоставление государственных гарантий под финансирование производства экспортной продукции, льготное налогообложение и кредитование, наличие таможенных льгот и преференций, оказание государственного содействия при продвижении отечественной продукции на мировые рынки, беспрепятственный доступ к использованию инфраструктуры, необходимой для производства конкурентоспособной продукции на мировых рынках. Координированное и взаимосвязанное использование данных налоговых, финансовых и административно-правовых инструментов наиболее эффективно достигается путем создания СЭЗ.

На настоящий момент в российской правовой системе существует несколько разновидностей СЭЗ или территорий, приравненных к ним. Так, одним из видов СЭЗ можно признать особые экономические зоны (ОЭЗ), которые были введены в действие Федеральным законом №116 «Об особых экономических зонах» [65].

Согласно ст.2 ФЗ №116 особая экономическая зона – это часть территории РФ, которая определяется Правительством РФ и на которой

действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны [65].

Законом об ОЭЗ было выделено 4 типа ОЭЗ, которые характеризовались различной направленностью и площадью территории:

- технико-внедренческие (не более 2 кв. км.) - предполагают создание и реализацию научно-технической продукции, создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных;

- промышленно-производственные (не более 20 кв. км.) – предполагают производство и переработку товаров, их реализацию;

- туристско-рекреационные – предполагают развитие объектов туристской и рекреационной деятельности, развитие и строительство курортов и мест отдыха и восстановления здоровья граждан;

- портовые (не менее 50 кв. км.) – предполагают погрузочно-разгрузочные работы, складирование и хранение товаров, снабжение и снаряжение судов, переработку водно-биологических ресурсов, оснащение судов и прочее.

Срок существования ОЭЗ был ограничен: для портов не более 49 лет, для остальных ОЭЗ – не более 20 лет без возможности продления. Между тем, как представляется невозможность продления является тем фактором, который будет определять не востребованность данной модели экономического развития территории, поскольку именно сложившийся льготный налоговый и таможенный режим будет привлекать в ОЭЗ инвесторов. Прекращение льготных режимов будет означать деградацию ОЭЗ, которая вряд ли способна перейти в территорию с обычным экономическим и налоговым режимом.

Еще одним видом территорий с льготным налоговым режимом являются зоны территориального развития (ЗТР), которые были введены путем принятия в 2011г. Федерального закона №392 «О зонах территориального развития в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ [68].

Согласно ст.2 ФЗ №392 зона территориального развития в РФ - это часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в целях ускорения



социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки.

При этом объектом правового регулирования данного ФЗ является осуществление государственной поддержки при осуществлении предпринимательской или иной экономической деятельности. При этом меры государственной поддержки, которые направлены на создание благоприятных условий в пределах ЗТР, предусмотрены нормой ст.13 ФЗ №392.

К ним относятся предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации в зоне территориального развития инвестиционных проектов с участием резидентов; создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации необходимых для осуществления резидентами предпринимательской и иной экономической деятельности; предоставление резидентам в аренду земельных участков из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена, в границах зоны территориального развития; предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита резидентам в соответствии с законодательством о налогах и сборах; иные меры государственной поддержки в соответствии с федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Д.С. Воинов сформулировал принципы государственно-частного партнерства как формата реализации комплексного освоения территорий (КОТ), которые учитывают общегосударственные цели в сфере развития регионов, а также социально-экономическую значимость. Высокий рыночный

потенциал, масштабность включают необходимость согласования интересов федеральных и региональных органов власти с представителями частного бизнеса [11, с. 191].

Очевидно, что мерами государственной поддержки в случае с ЗТР является предоставление государственной инфраструктуры, которая, по замыслу законодателя, выглядит более льготной, чем частная инфраструктура, а также предоставление налогового кредита резидентам – юридическим лицам, внесенным в реестр организаций ЗТР. Среди зарубежных ученых в области исследования инфраструктуры государственно-частного партнерства хотелось бы отметить Дж. Дельмона [70].

Административное регулирование бизнеса государственными тарифами на практике превращается как в арендную плату, так и плату за коммунальные услуги. Получить налоговые льготы в рамках ЗТР представляется затруднительно, поскольку отсутствует взаимосвязь с налоговым законодательством и правоприменением в налоговой сфере. В итоге концепция ЗТР также обречена на неудачу. Е.Ю. Погребняк отмечает, что за все время существования ФЗ №392 не было создано ни одного ЗТР [60, с.43-48].

Наиболее передовой моделью свободной экономической зоны на настоящий момент является территория опережающего развития (ТОР), введенная Федеральным законом №473 «О территориях опережающего территориально-экономического развития в РФ».

Согласно ст.2 ФЗ №473 территория опережающего социально-экономического развития (ТОР или ТОСЭР) часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Особый правовой режим для осуществления предпринимательской деятельности означает предоставление налоговых каникул, сниженные налоговые ставки, льготные тарифы по социальному страхованию и таможенные льготы. Существенным отличием ТОСЭР от ЗТР и ОЭЗ является наличие таможенных льгот. В соответствии со ст.17 ФЗ №4273 особый правовой режим осуществления предпринимательской или иной деятельности в ТОСЭР включает в себя, в том числе, установление льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, льготно, а не налогообложение, предусмотренное налоговым законодательством РФ, а также режим свободной таможенной зоны.

На настоящий момент известны уже несколько ТОСЭР – ТОР «Надеждинская» Хабаровского края, ТОР «Комсомольск», расположенная в двух городах – Комсомольск-на-Амуре и Амурск. Резиденты занимаются производством авиадеталей и деревообработкой.

Наиболее эффективной формой организации площадок со свободными экономическими условиями является СЭЗ – свободная экономическая зона. Подобные площадки существуют во всех странах. Определение СЭЗ дается Киотской международной конвенцией по упрощению таможенных процедур, которую Россия приняла в 2010 г. [41].

Во введении данной Конвенции отмечается, что некоторые государства давно уже считают необходимым поощрять развитие своей внешней торговли и международной торговли в целом путем предоставления на неопределенный срок освобождения от таможенных пошлин и налогов, товаров, помещенных на часть их территории, на которой они обычно рассматриваются как находящиеся вне таможенной территории. Товары, таким образом помещенные, не подлежат обычному таможенному контролю.

Различие может быть проведено между торговыми и промышленными свободными зонами. В торговых свободных зонах разрешенные операции обычно ограничены теми операциями, которые необходимы для сохранения товаров, и обычными операциями по улучшению их упаковки или приведению

их в пригодное для продажи на рынке состояние, или подготовке их к отгрузке. В промышленных свободных зонах разрешаются операции по переработке.

Хотя товары, помещенные в свободные зоны, обычно рассматриваются с точки зрения взимания импортных таможенных пошлин и налогов как находящиеся вне таможенной территории, некоторые положения, установленные государством, могут применяться, например, запреты и ограничения в силу законодательства данного государства. Таможня также осуществляет определенный контроль в свободной зоне с тем, чтобы обеспечить проведение операций в соответствии с установленными требованиями.

В других сферах общественной жизни используются гражданско-правовые формы и инструменты создания ГЧП. Как отмечает, к примеру, в своем исследовании А.Ф. Белозор [5], в культурной сфере могут применяться такие формы, как передача в доверительное управление объектов исторического наследия в целях их реставрации за счет частных инвестиций, проведение культурных мероприятий, охрана и защита авторских прав, создание электронных версий библиотек, музеев, архивов [5, с.23].

В научной сфере, как отмечает М.А. Войнатовская [12], применяются такие формы сотрудничества, как создание внебюджетных фондов поддержки научной деятельности в инновационных сферах, создание инновационных кластеров, технопарков, бизнес-центров, инкубаторов, научных городков, совместная реализация властью и бизнесом крупных наукоемких проектов [12, с.4-7].

В сфере политической деятельности возможны такие формы сотрудничества, как проведение совместных совещаний, координационных советов, создание различных совещательных органов по основным вопросам сотрудничества власти и бизнеса с возможностью правотворческой и законодательной инициативы и т.д. [45, с.41-51].

Вывод: ГЧП предусматривает множество самых разнообразных форм сотрудничества и партнерства, которые могут существовать как в форме

предоставления различных правовых режимов, облегчающих экономическую деятельность и торговлю (налоговые, таможенные, фискальные режимы), что особенно позитивно влияет на международную торговлю. Так, государством в сотрудничестве с предпринимательскими структурами могут создаваться специальные экономические зоны, особые экономические зоны, свободные экономические зоны, которые предполагают льготные режимы налогообложения. Зарегистрироваться и получить право деятельности в таких специальных зонах и территориях экономического развития могут компании, участвующие в программах долгосрочного партнерства и сотрудничества между бизнесом и властью. Сотрудничество может принимать также политические формы, когда при органах государственной власти создаются различные комиссии и иные общественные структуры с правом законодательной и правотворческой инициативы в интересах различных предпринимательских структур и бизнес-сообщества в целом. Если же говорить о гражданско-правовых формах заключения ГЧП, можно отметить среди них такие, как контракты между государством и бизнесом на осуществление определенных видов деятельности, арендные отношения, концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции, в рамках которых частный партнер добывает полезные ископаемые, а порядок раздела продукции регулируется соглашением.

### **2.3 Развитие правовой базы государственно-частного партнерства**

Правовая база ГЧП постоянно расширяется и развивается в связи с развитием и совершенствованием форм и видов сотрудничества и партнерства. В предыдущем параграфе нами было отмечено многообразие форм и видов взаимодействия и сотрудничества. Для поддержания и развития таких форм ГЧП необходима разработка и совершенствование международно-правовой базы для интересов международной торговли и сотрудничества, привлечения иностранных инвестиций. Имплементация ведущих международно-правовых

актов в российскую правовую систему, соответствие последним тенденциям в общемировой правовой практике и правовом регулировании международных торговых отношений, введение льготных налоговых режимов – все эти цели должны выполняться путем совершенствования отечественного законодательства. Важнейшее значение для вышеупомянутых зон свободной торговли, территориально-экономических зон со специальными налоговыми и правовыми режимами, различными налоговыми преференциями имеет исполнение Россией норм и протоколов Киотской конвенции 1973г. [46], а также создание нормативно-правовой базы для специальных таможенных зон – подписание документов о создании Евразийского Азиатского Экономического Союза (ЕАЭС), создание общей нормативно-правовой базы для такого объединения – ТК ЕАЭС и т.д. Т.М. Матаев разработал методологические основы в области развития государственно-частного партнерства и предпринимательства в условиях евразийского экономического союза [39, с. 291].

Товары, помещенные в свободную зону с таможенной территории, обычно освобождаются от импортных таможенных пошлин и налогов или таковые возвращаются, равно как пошлины и налоги при экспорте.

Таким образом, СЭЗы в России, а также ТОСЭРы с некоторым приближением могут быть названы свободными экономическими зонами с точки зрения Киотской конвенции. Полное освобождение от таможенного контроля невозможно, об этом мы указывали в работе и ранее, поэтому таможенный контроль осуществляется и в СЭЗах, но в усеченном виде. Так, согласно ч.1 ст.203 ТКЕАЭС территория СЭЗ является зоной таможенного контроля.

Законодательством государства-члена может быть определено, что территории отдельных СЭЗ, созданных на территории такого государства - члена, не являются зонами таможенного контроля. Территория СЭЗ оборудуется необходимыми средствами для видео наблюдения, на ее

территории устанавливается контрольно-пропускной режим, который действует при:

- ввозе (вывозе) товаров,
- въезде (выезде) транспортных средств,
- входе (выходе) физических лиц на (с) территорию (ии)ОЭЗ и въезде (выезде) транспортных средств, находящихся в их личном пользовании.

При этом определение свободной экономической зоны (СЭЗ) содержится в нормах Киотской Конвенции. Согласно Конвенции, понятие «свободная зона» означает часть государственной территории, в которой помещенные там товары рассматриваются с точки зрения взимания импортных таможенных пошлин и налогов как находящиеся вне таможенной территории, не подлежащие обычному таможенному контролю. Таможенная территория в таком случае означает таможенную территорию данного государства, на которую распространяется действие ее таможенного права.

При этом сравнение с понятием свободной таможенной зоны указывает на то, что таковая означает территорию СЭЗ, в пределах которой иностранные (импортные) товары размещаются и используются без уплаты таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру.

Таким образом, СЭЗ и свободная таможенная зона фактически являются тождественными понятиями, но свободная таможенная зона изначально должна быть СЭЗ, а лишь после этого на нее распространяются условия свободной таможенной зоны. Таким образом, СЭЗ является первичным понятием и образованием.

Примечанием к Киотской Конвенции установлено, что обычно свободные экономические зоны создаются в морских и речных портах, аэропортах и местах с аналогичными географическими преимуществами, то есть, в таких территориях, куда открыт доступ транспортным средствам иностранных государств без доступа на внутреннюю часть территории данного государства, то есть, без нарушения ее экономической и юридической целостности,

суверенитета и безопасности. Таким образом. СЭЗы регулируются международным законодательством, национальным таможенным правом, а также множеством международных соглашений в таможенной сфере. Свободные зоны могут управляться физическими, юридическими лицами и таможенными властями, которые могут потребовать, чтобы свободные зоны были закрытыми (охраняемыми), а также могут устанавливать в них пропускной режим.

Исследователи отмечают важную роль СЭЗов в достижении макроэкономических целей, а также политических целей, стоящих перед страной, отдельным субъектом или территорией страны. Чаще всего преследуются цели экономического развития региона, реформирование его экономической структуры, рост валютной выручки от экспорта, привлечение инвестиций в экономику, рост числа рабочих мест в регионе. При этом в мировой практике отмечается тенденция повышения количества СЭЗ, находящихся в собственности у частных лиц, но основная доля СЭЗ все же в руках у государства. В мировой практике практикуется два способа создания СЭЗ: территориальный, когда в отношении определенной территории устанавливаются льготные процедуры хозяйствования, а также режимный, когда в отношении конкретного предприятия устанавливаются определенные преимущества при соблюдении им ряда условий.

Мировой опыт и практика показывает, что СЭЗы и ОЭЗы активно используются для экономического развития как регионов, так и целых стран. Лидером по числу ОЭЗ является Азия (39%), на втором месте США (30%), на третьем месте Европа (24 %) [33, с.139].

На африканском континенте лидерами по числу созданных ОЭЗ являются Египет, Кения и Нигерия. При этом активную политику территориального и экономического развития Африки проводит Китай. В 2009 г. Китай в рамках инвестиционных проектов утвердил семь африканских зон для специального финансирования в рамках глобальной инициатив. Эти зоны располагались в Замбии, Алжире, Маврикии, Египте, Эфиопии и Нигерии. Взаимовыгодное



сотрудничество и инвестиции в африканскую экономику путем создания ОЭЗ принесли свои плоды: год от года китайские инвестиции в африканские ОЭЗ растут, что ежегодно дает прирост рабочих мест на 3-5% [25, с.192].

Весьма примечательна работа М.В. Борисова, которая проводит исследование понятия свободная экономическая зона с точки зрения трактовки Киотской Конвенции и понятия свободной таможенной зоны, определяемого по совокупности ТК ЕАЭС, Договора о Таможенном союзе и ряда федеральных законов в области таможенного регулирования.

Автор приходит к выводу, что исходя из анализа международных документов, ключевым элементом в понятии свободной экономической зоны является установление особых условий для таможенных процедур, как-то: льготы, иные преференции или отмена налогов и пошлин. Ученый анализирует исследованный нами режим особой экономической зоны, отмечая, что в данном понятии ключевым моментом является создание благоприятной среды для осуществления предпринимательской деятельности в целях экономического развития регионов. При этом М.В. Борисов не склонен относить особую экономическую зону к свободным экономическим зонам, поскольку СЭЗы являются понятием сферы ВЭД. Особые экономические зоны применимы к предпринимательской деятельности, что является более общим направлением. Все же следует согласиться, что ОЭЗ не предназначен для приоритетов ВЭД, как СЭЗы. В рамках создания СЭЗов решаются межгосударственные задачи, ставится акцент на привлечение иностранного капитала. В ОЭЗ в приоритетном порядке решаются вопросы развития и роста малого и среднего бизнеса, привлечения частных инвестиций, что является внутригосударственными задачами [8, с.23-26].

Для развития таких форм ГЧП, как концессия, совместное освоение различных месторождений природных ископаемых необходима была разработка и принятие Федерального закона №115 «О концессионных соглашениях» [70], Федерального закона №225 «О соглашениях о разделе продукции» [64]. Кроме того, в целях правового регулирования

государственных контрактов между властью и бизнесом в различных сферах вносятся изменения и дополнения в ГК РФ, Бюджетный Кодекс РФ, был принят Федеральный закон №44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [61].

Вывод: нормативно-правовая база в сфере ГЧП постоянно совершенствуется и находится в постоянном развитии и движении. Это объясняется тем, что формы и виды ГЧП постоянно видоизменяются, совершенствуются, появляются новые формы, а старые утрачивают свою актуальность. Вносятся изменения и дополнения в старые законы, принимаются новые, совершенствуется международное, бюджетное, налоговое и иное федеральное законодательство, происходит имплементация норм международного права в национальное законодательство в целях его усовершенствования. Кроме того, не последнюю роль играет и правотворческая инициатива, которой обладают некоторые совещательные комиссии и органы по защите прав предпринимателей в органах государственной власти, а также вносимые ими на рассмотрение общественные инициативы. К таким органам относится, к примеру, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, различные советы и комиссии по правам предпринимателей при государственных структурах. Кроме того, немаловажную роль играет также право субъектов РФ принимать свои отдельные нормативно-правовые акты и законы, регулирующие ГЧП в той или иной сфере на региональном уровне.

#### **2.4 Анализ правовой деятельности общественных координационных (совещательных) органов по малому предпринимательству на государственном уровне**

Одним из основных вопросов, возникающим в исследуемом ракурсе, является вопрос определения предмета правовой деятельности, а также его субъекта. Определение понятия субъекта малого предпринимательства является очень важным и значимым, поскольку юридически безошибочное определение

субъективной категории общественных отношений, защищаемых тем или иным видом права, определяет предмет, метод и принципы правовой защиты и правового регулирования исследуемого понятия. Так, в соответствии с нормой п.1 ст.4 Федерального закона №209 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [63] к субъектам малого и среднего предпринимательства относятся зарегистрированные в соответствии с законодательством Российской Федерации и соответствующие условиям, установленным частью 1.1 статьи, хозяйственные общества, хозяйственные товарищества, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, потребительские кооперативы, крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели.

В соответствии со ст.3 ФЗ №209 субъекты малого и среднего предпринимательства - хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные в соответствии с условиями, установленными настоящим Федеральным законом, к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям, и средним предприятиям, сведения о которых внесены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. Таким образом, индивидуальные предприниматели изначально отнесены к субъектам малого предпринимательства, что в контексте с определением понятия ГЧП, по которому соглашение о ГЧП может быть заключено только с юридическим лицом, уже само по себе влечет наличие множества вопросов. Прежде всего, главным является вопрос относительно возможности участия индивидуального предпринимателя в правоотношениях по ГЧП. Согласно трактовке ст.12 ФЗ №224 только юридическое лицо может участвовать в соглашении на стороне частного партнера. Индивидуальный предприниматель (ИП) по общему подходу к трактовке понятия юридического лица таковым не является, следовательно, субъектом ГЧП он быть не может. Это ставит такую форму хозяйствования и участия в предпринимательской деятельности, как ИП в менее выгодное положение по отношению к органам власти в сфере сотрудничества предпринимательских структур и бизнеса в ГЧП.

Все субъекты малого и среднего предпринимательства вносятся в реестр, который ведется налоговым органом. Согласно п.3 ст.4.1 ФЗ №209 в едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства содержатся следующие сведения о субъектах малого и среднего предпринимательства:

- наименование юридического лица или фамилия, имя и (при наличии) отчество индивидуального предпринимателя;
- идентификационный номер налогоплательщика;
- место нахождения юридического лица или место жительства индивидуального предпринимателя;
- дата внесения сведений о юридическом лице или об индивидуальном предпринимателе в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства;
- категория субъекта малого или среднего предпринимательства (микропредприятие, малое предприятие или среднее предприятие).

Роль малого и среднего бизнеса, особенно в регионах, очень важна. Как отмечает в своем исследовании А.В. Смолкин [57], именно малый и средний бизнес является основным источником удовлетворения потребительских ожиданий и потребностей населения. Другой важнейшей функцией малого и среднего предпринимательства является создание рабочих мест и формирование большого слоя собственников, которые составляют основу среднего класса общества. Социальная функция бизнеса в трудовой сфере совпадает с социальной функцией государства, поскольку развитие рынка занятости и формирование новых рабочих мест, удовлетворяющих всем запросам и потребностям социального правового государства [57, с.105].

В области поддержки субъектов малого и среднего бизнеса государство проводит определенную политику, являющуюся частью государственной политики. Такая политика представляет собой совокупность правовых, политических, экономических, социальных, информационных, консультационных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации,

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Такие меры поддержки направлены на создание благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса, обеспечения конкурентоспособности, создание благоприятного бизнес- и инвестиционного климата, создание благоприятных социально-экономических условий, оказание содействия в продвижении субъектами малого и среднего бизнеса производимых товаров и услуг, а также результатов интеллектуальной деятельности на рынки иностранных государств. При этом на наш взгляд, одна из целей государственной политики в сфере развития малого и среднего бизнеса прямо противоречит всем остальным вышеперечисленным – это цель увеличения налоговых поступлений от субъектов малого и среднего предпринимательства (ч.2 ст.6 ФЗ №209).

Мерами по реализации поддержки в области государственной политики в отношении субъектов малого и среднего бизнеса выступают следующие меры: специальные налоговые и таможенные режимы, что уже рассматривалось и изучалось нами ранее; упрощенные способы ведения бухгалтерии; упрощенный порядок составления статистической и налоговой отчетности; льготный порядок расчетов при приватизации государственного и муниципального имущества; меры по обеспечению прав и интересов субъектов малого и среднего бизнеса при проведении государственного контроля (надзора); меры по развитию инфраструктуры поддержки субъектов предпринимательства.

Одними из видов правовой поддержки и защиты субъектов малого и среднего предпринимательства являются создание координационных и совещательных органов по защите прав предпринимателей при федеральных или региональных органах власти. Согласно ч.3 ст.13 ФЗ №209 координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства создаются в целях:

- привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к выработке и реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;

- выдвижения и поддержки инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;

- проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства;

- выработки рекомендаций органам исполнительной власти Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при определении приоритетов в области развития малого и среднего предпринимательства;

- привлечения граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся реализации права граждан на предпринимательскую деятельность и выработки по данным вопросам рекомендаций.

Правовая роль органов местного самоуправления, региональных властей в поддержке и реализации государственной политики в области содействия субъектам малого и среднего бизнеса состоит в том, что они разрабатывают формы, условия и порядок поддержки таких субъектов, то есть, реализуют различные федеральные целевые программы на местах. Согласно п.2 ст.16 ФЗ №209 условия и порядок оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в целях реализации государственных программ (подпрограмм) Российской Федерации, государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации, муниципальных программ (подпрограмм).

Одним из важнейших институтов реализации программ поддержки малого и среднего бизнеса выступает корпорация развития малого и среднего

предпринимательства, действующая в качестве института развития малого и среднего бизнеса (ч.4 ст.16 ФЗ №209). Согласно п.5 ст.16 ФЗ №209 корпорация развития малого и среднего предпринимательства, осуществляющая деятельность в соответствии с ФЗ №209 в качестве института развития в сфере малого и среднего предпринимательства, проводит мониторинг оказания федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также мониторинг оказания организациями, образующими инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и составляет отчет о результатах проведения указанных мониторингов по установленной Правительством Российской Федерации форме, который включается в состав предусмотренного частью 7 статьи 25.2 настоящего Федерального закона ежегодного отчета корпорации развития малого и среднего предпринимательства об исполнении программы деятельности.

В порядке реализации данной нормы создано и действует акционерное общество по поддержке малого и среднего бизнеса. Акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» создано и действует в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 26.12.1995 №208-ФЗ «Об акционерных обществах», Федеральным законом от 24.07.2007 №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», Федеральным законом от 02.12.2013 №349-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2014 г. и плановый период 2015-2016 гг.» и Указом Президента РФ №287 от 05.06.2015 г. Одним из направлений деятельности данной организации является выдача поручительств субъектам малого и среднего бизнеса при

получении ими кредитов и займов под гарантии собственной капитализации Федеральной корпорации, которая состоит из средств федерального бюджета.

Так, по данным на 31 декабря 2019г. корпорацией было выдано независимых гарантий и поручительств на общую сумму 140.680 млн.руб., величина кредитного риска по предоставленным гарантиям и поручительствам составила 137.389 млн.руб. с коэффициентом риска по выданным гарантиям и поручительствам 100%. То есть, корпорация выдает гарантии и поручительства субъектам малого и среднего бизнеса без залогов и дополнительных гарантий со стороны бизнеса. В случае невозвращения выданных кредитов субъектами предпринимательства корпорация рискует своими собственными оборотными средствами. Объем выданных поручительств на 31.12.2019г. составил 7.277 млн. руб. [43].

Вывод: общественные координационные и совещательные органы по защите прав субъектов предпринимательской деятельности создаются при органах государственной власти, органах местного самоуправления по запросу предпринимательских структур. Основным направлением деятельности таких общественных структур является координация и взаимодействие с органами государственной власти в целях разработки программ поддержки и защиты субъектом малого и среднего бизнеса для реализации государственной политики в сфере государственно-частного партнерства и взаимодействия. Такие структуры лоббируют и представляют интересы предпринимателей на самом высоком государственном уровне, высказывают пожелания предпринимательского сообщества, а также обладают правом правотворческой и законодательной инициативы, что является немаловажным и представляют большую значимость. Одним из таких органов является Корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства, которая функционирует с 2014г. и была создана на основании Указа Президента РФ. Данная структура располагает существенными собственными денежными средствами, сформированными за счет бюджета РФ.



## **Глава 3 Оценка эффективности государственно-частного партнерства**

### **3.1 Исследование современных представлений о правовой эффективности деятельности органов государственного управления**

Правовая эффективность работы органов государственного управления вообще и в сфере государственно – частного партнерства в частности является дискуссионным вопросом на протяжении всего срока существования взаимоотношений в сфере государственно – частного партнерства и даже раньше.

Анализ научных материалов по проблеме правовой эффективности работы органов государственной власти в сфере государственно – частного партнерства позволил установить, что исследованию именно правовой эффективности работы органов государственного управления посвящено небольшое количество научных работы.

Данная проблема не освещена в научной и периодической литературе в достаточной мере, что говорит о том, что эта проблема не лежит на поверхности и ее исследование требует глубокого погружения в сущность работы государственных органов.

Отметим, что в основном исследования по вопросу государственно – частного партнерства относятся к экономической науке и даже эффективность работы органов власти как стороны соглашения по государственно – частному партнерству чаще рассматривается в позиции экономической эффективности, которая безусловно составляет важный аспект в проектах государственно – частного партнерства.

Но тем не менее, правовая эффективность работы органов власти напрямую зависит от эффективности такой деятельности вообще. Отдельная общая информация по эффективности государственного управления была

проанализирована в монографии О. Ю. Якимова, Е. Г. Коваленко, Т. П. Королева, Т. М. Полушкина [44].

Существуют лишь отдельные работы в юридической науке, которые посвящены изучению вопроса правовой эффективности деятельности государственных органов в сфере государственно – частного партнерства.

Так, Н.А. Игнатюк в своей монографии касался вопросов правового регулирования сферы государственно – частного партнерства еще в 2009 году, поэтому автор отразил современные проблемы, существовавшие в связи с отсутствием федерального законодательства в вышеуказанной сфере [26, с. 129].

И.А. Губанов занимался исследованием именно российской правовой составляющей в модели государственно – частного партнерства. Исследователь в своей работе обозначил необходимость выделения российских особенностей государственно – частного партнерства [16, с. 70].

А.В. Белицкая сделала упор на природе государственно - частного партнерства как на инвестиционную модель сотрудничества государства и частного бизнеса, в рамках предпринимательского права [4, с. 191].

Интересный аспект эфе раскрыт в исследовании М.А. Казарян А.Ю., Фарафонова «Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мировой и отечественной практике» [27, с. 68-74]. В данной работе авторы высказывают мнение о влиянии ряда институциональных факторов на эффективность реализации проектов государственно – частного партнерства и роли государственного управления в эффективности осуществления своих полномочий в рамках данных проектов.

М.А. Казарян А.Ю., Фарафонова указывают на влияние институциональных и компетентностных факторов на работу государственных органов при осуществлении ими полномочий в рамках государственно – частного партнерства [27, с. 68-74].

На рисунке 3 представлены данные управленческие функции:



Рисунок 3 - Управленческие функции органов управления ГЧП

При этом институциональные факторы, авторы исследования рассматривают с позиции системы, включающей общность нормативно – правовой базы и органов государственного управления проектами государственно - частного партнерства. Последние же, по мнению исследователей, выполняют определенные управленческие функции по отношению к проектам.

М.А. Казарян, А.Ю. Фарафонова отмечают, что компетентностные факторы заключаются в наличии компетенций и опыта осуществления ГЧП-проектов у сотрудников организаций публичного и частного сектора [27, с. 72].

Из последних исследований хочется выделить диссертацию О.Ю. Ереминой «Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере», где автор касается вопроса оценивания правовой эффективности деятельности

государственных органов при реализации государственно – частного партнерства с уклоном на оценку деятельности органов государственной власти в отраслях социальной сферы и образования [20, с. 68].

В результате анализа научной литературы был сделан вывод, что необходимых комплексных системных исследований в юридической науке пока не проводилось. Но однозначно, вопрос эффективности правового регулирования государственно-частного партнерства тесно взаимосвязан с нормативно – правовой базой смежных отраслей: нормами инвестиционного, бюджетного законодательства.

Отдельного упоминания заслуживает научное исследование А.А. Ефремова «Проблемы эффективности публично-правового регулирования государственно – частного партнерства в субъектах Российской Федерации» [21, с. 75]. Однако исследования автора ограничены временными рамками и во многом не соответствуют актуальности настоящего положения дел в правовом регулировании оценки эффективности деятельности государственных органов в сфере государственно – частного партнерства. И тем не менее, исследование проблемы соотношения нормативно – правового законодательства на федеральном уровне и уровне региональном стояла уже тогда в 2013 году.

Автор указывает на наличие региональных законов о государственно – частном партнерстве при отсутствии федерального профильного закона.

С тех пор, несомненно, законодательная база государственно – частного партнерства претерпела изменения в качественную сторону: были приняты соответствующие нормативно – правовые акты федерального значения и соответствующая сопровождающая нормативная основа:

-Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ (далее по тексту - ФЗ N 224-ФЗ);

- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

С принятием закона ФЗ N 224-ФЗ сфера государственно – частного партнерства значительно оживилась и более понятные правила игры, закрепленные в федеральном законе ФЗ N 224-ФЗ позволили значительно увеличить эффективность реализации проектов государственно – частного партнерства.

Динамика реализации проектов государственно – частного партнерства после принятия федерального закона ФЗ N 224-ФЗ, представлена на рисунке 4.

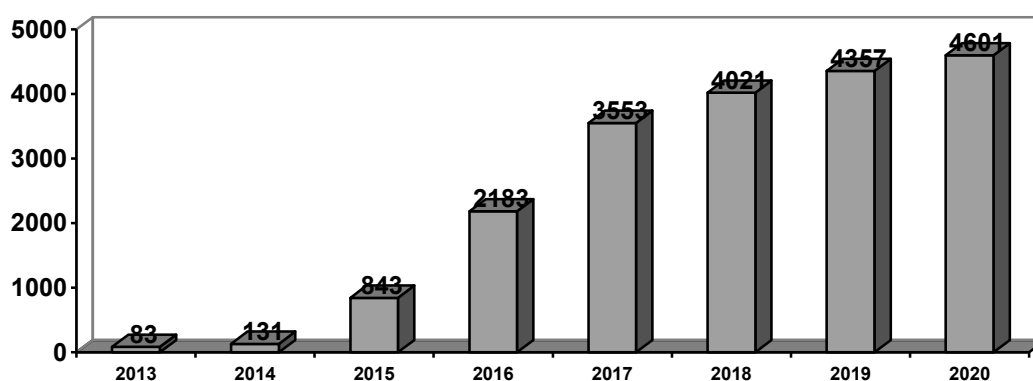


Рисунок 4 - Динамика реализации проектов государственно – частного партнерства после принятия федерального закона ФЗ N 224-ФЗ

Но вместе с тем, дальнейшее развитие и совершенствование нормативно-правовой базы является одним из важнейших условий развития ГЧП.

Большие ожидания были возложены на последнюю редакцию ФЗ N 224-ФЗ, которая была принята 29.12.2020 года.

Как указывает О.В. Бургонов О.В. и Семенов А.В. [10] прежде всего, принятые поправки в ФЗ N 224-ФЗ разрешили некоторые насущные проблемы, связанные с недостаточным уровнем регулирования. Есть

надежда, что именно последние поправки в законодательстве внесли в сферу ГЧП привлекательность для бизнеса, так как их большой пласт затрагивает положение частных инвесторов, получающих теперь дополнительные гарантии. Данные гарантии очень важны, если к проекту государственно – частного партнерства большой срок реализации [10, с. 995].

Бургонов О.В., Семенов А.В. [10] указывают, что важной проблемой, правовой эффективности деятельности органов государственного управления является вопрос разграничения финансовой схемы, которая используется при проектах ГЧП и контрактной системе.

Проекты ГЧП предполагают участие частной инициативы. Это означает, что государство делит затраты на определенных условиях с частными инвесторами. В государственных закупках государство полностью финансирует объекты, которые строятся и реконструируются за государственный счет.

Государство заинтересовано в реализации инфраструктурных проектов с помощью модели ГЧП. Поэтому, естественно, что модель ГЧП в настоящий момент более востребована государством, нежели государственные закупки.

Мнение о том, что концессионные соглашения замаскированы под государственные закупки, сформировалось после 2017 года, когда в Башкирии разгорелся спор на уровне ФАС России [10, с. 997].

Суть дела, которое дошло до апелляционной инстанции заключалась в том, что ФАС России посчитала, что конкурс за заключение концессионного соглашения на финансирование, строительство, реконструкцию и эксплуатацию автодороги общего пользования регионального значения Республики Башкортостан имеет явные признаки государственных закупок. ФАС России тогда приняла решение об отмене результатов конкурса на право заключения такого концессионного соглашения.

Судебное разбирательство в первой инстанции встало на сторону ФАС России. В качестве обстоятельства, говорящего в пользу государственных закупок суд указал, что по данному соглашению все расходы ложились на бюджет Республики Башкортостан.

ФАС России указал, что по закону концедент не имеет право полностью финансировать постройку объекта по концессионному соглашению [10, с. 1000].

Суд первой инстанции подтвердил позицию ФАС России. Так как было указано, что вышеуказанные обстоятельства стирают границы концессии и государственной закупки. При этом, при концессии нет обязательных требований, которые есть при заключении контрактов по государственным закупкам. То есть, требования более мягкие к подрядчику.

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 04.09.2017 № 09АП-33753/2017, 09АП-34801/2017 по делу № А40-23141/17 отменило решение первой инстанции и предписание ФАС России, но несмотря на это позиция ФАС России вызвала немало вопросов у участников рынка ГЧП-проектов.

ФАС России в этом споре придерживалась четкой позиции: полная бюджетная компенсация расходов инвестора не допускается.

Минэкономразвития, учитывая важность разрешения данного вопроса предложил закрепить в ФЗ N 224-ФЗ три формы финансового участия концедента / публичного партнера: капитальный грант, плата концедента (плата публичного партнера) и обеспечение минимального гарантированного дохода (МГД). Размер, порядок и условия финансового участия концедента / публичного партнера признаются в качестве существенных условий в случае их наличия в соглашении.

В качестве форм финансирования на сегодняшний момент Минэкономразвития предлагает внести в ФЗ N 224-ФЗ такие понятия как капитальный грант и плата концедента.

Капитальный грант рассматривается как финансирование части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения. Размер капитального гранта не может превышать 75% расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения. Выплаты предполагается осуществлять с учетом требований бюджетного законодательства.

Плата концедента представляется собой вариант возмещения после завершения создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения всех или части расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения с учетом доходности инвестированного собственного капитала концессионера в создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения и (или) возмещение (финансовое обеспечение) затрат на использование (эксплуатацию) и (или) техническое обслуживание объекта концессионного соглашения и иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества.

Срок выплаты платы концедента, направленной на возмещение всех или части расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта соглашения, не может составлять менее пяти лет. В случае если условиями концессионного соглашения предусмотрено создание и (или) реконструкция объекта концессионного соглашения, включающего в себя несколько объектов недвижимого имущества и (или) объектов информационных технологий, концедент вправе осуществлять выплату платы концедента после ввода в эксплуатацию соответствующего (их) объекта (ов) недвижимого имущества и (или) объекта (ов) информационных технологий, если это предусмотрено условиями концессионного соглашения. Выплаты осуществляются с учетом требований бюджетного законодательства

Однако пока этот вопрос не решен окончательно.



Как указывает А.К. Королёва [35], проекты ГЧП отличны от государственных закупок и по распределению рисков проекта. По мнению исследователя предлагаемые сейчас Минэкономразвития формы финансового участия являются востребованными среди участников рынка ГЧП и позволят учесть интересы публичной и частной сторон при реализации ГЧП-проектов [35, с. 227].

На текущий момент в отсутствие прямого законодательного урегулирования данных вопросов, включение таких условий в концессионные соглашения, СГЧП / СМЧП сопряжено с рисками для частной и публичной сторон, что не позволяет в полной мере использовать их возможности, которые в той или иной форме успешно применяются в международной практике.

А.К. Королева [35] отмечает, что отпадает проблема некачественного строительства, так как строить некачественно в ГЧП невыгодно — это серьезный плюс для государства

Как указывают И.З. Погорелов, А.Г. Бревнова [51], на сегодняшний день объекты незавершенного строительства являются значительным грузом для строительного рынка. Предложение, выдвинутое Минэкономразвития, которое предложило включить незавершенное строительство в объекты концессионных соглашений и проектов ГЧП [51, с. 12].

А.В. Киреева [29] отмечает, что требует своего разрешения на правовом уровне проблема частной концессионной инициативы (далее по тексту - ЧКИ), когда инвесторы, инициировавший проект, по каким-либо причинам проигрывает в конкурсе. Вопрос о возмещении затрат в таком случае требует своего разрешения. Возможно необходимо предусмотреть на правовом уровне, чтобы победитель в конкурсе ЧКИ возмещал затрат на подготовку ЧКИ, возможно такое условие о компенсации необходимо будет включать в конкурсную документацию.

В целом, из позитивных нововведений закона можно отметить следующие пункты, которые безусловно должны сказаться на повышении правовой эффективности деятельности органов государственной власти в области государственно – частного партнерства:

- в пункт 1 часть 2 ст 6 ФЗ N 224 - ФЗ введено понятие реконструкции объекта СГЧП включено по аналогии с ч. 3 ст. 3 115-ФЗ;

- в часть 4.1. статьи 7 внесено, что объектом ГЧП может быть объект незавершенного строительства;

- отсутствие ресурсного обеспечения у концедента и наличие прав третьих лиц на объект, теперь опциональные основания для отказа по заявке ЧКИ (ч. 7 ст. 7 ФЗ N 224 - ФЗ);

- финансовое участие публичного партнера - существенное условие СГЧП (если предусмотрено) (ч. 5 ст. 12 ФЗ N 224-ФЗ);

- замена частного партнера без конкурса по соглашению о замене, для старого СГЧП прекращается с момента заключения соглашения о замене с новым (аналогично конкурсной замене) (ч. 17, 18 ст. 13);

- Правительство утверждает порядок рассмотрения заявки ЧИ публичным партнером (п. 1.1 ч. 1 ст. 16).

С 01.06.2021 можно проводить электронный концессионный конкурс (ч. 3.1 ст. 19, глава 5.1):

- проект СГЧП включается в состав КД (п. 23 ч. 1 ст. 21);

- конкурсная комиссия обязана рассмотреть единственную заявку (ч. 6 ст. 25).

Важные положения внесены в последней редакции, касаемые законодательного закрепления положений, определяющих единого регулятора в сфере ГЧП.

По мнению А.В. Киреевой, это позволит осуществлять комплексное регулирование данных правоотношений и проводить согласованную политику в области инвестиционной деятельности [29, с. 41].

А.В. Киреева [29] отмечает, что правовые положения, позволяющие улучшить практику реализации ГЧП-проектов, такие как: региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Они наделяются правом принятия правовых актов по вопросам, связанным с концессионными соглашениями. Это решает проблему, связанную с оспариванием таких региональных и муниципальных актов судами и прокуратурой.

Нововведения в ФЗ N 224-ФЗ [67] закрепляют возможность передачи в рамках соглашений объектов незавершенного строительства.

Также положительным моментом является уточнение положения об изменении целевого назначения реконструируемого объекта концессионного соглашения, условие о концессионной плате становится диспозитивным, закрепляется право концессионера требовать возмещение расходов в случае его замены на нового концессионера, закрепляется возможность предоставления банковской гарантии в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе и исполнения обязательств по соглашению:

- устанавливаются обязанности (а не право) концедента по осуществлению контроля за исполнением концессионного соглашения;
- конкретизируются положения о мониторинге концессионных соглашений;
- закрепляются положения о необходимости ведения реестра заключенных соглашений;
- скорректированы критерии конкурса (технические, финансово-экономические, юридические), а также добавлена качественная характеристика архитектурного, инженерного решения при обязательствах концессионера по подготовке проектной документации [20, с. 35].

Поправки внесены, пусть и не в полном объеме как предлагал Минэкономразвития, но ключевые поправки, тем не менее, были внесены. Теперь возможно рынок ГЧП достигнет определенности в сфере правового регулирования.

Согласно официальным данным, Россия в настоящий момент испытывает нехватку инвестиций в инфраструктуру [29, с. 41]. В 2020 году стабильный рост российского рынка инфраструктурных инвестиций, который продолжался последние несколько лет, был прерван из-за ограничений, введенных в связи распространением новой коронавирусной инфекции.

За три квартала 2020 года общий объем привлеченных на рынок инвестиций оказался вдвое меньше, чем за тот же период 2019 года: 243 млрд руб. в этом году против 462 млрд руб. в прошлом году.

На 56 % сократилось число коммерческих предприятий, что усилило тенденцию, сложившуюся после 2016 года.

Однако, если в 2019 году это объяснялось укрупнением проектов и повышением их сложности, то в условиях пандемии 2020 года инвесторы запускали лишь относительно не капиталоемкие и низко рисковые проекты с проверенными моделями реализации и финансирования.

Основная причина инвестиционного дефицита – это наличие рисков, которые не позволяют частным инвесторам серьезно рассматривать вложения в инфраструктурные проекты, так как на сегодняшний момент нет четкой определенности положения частного инвестора в проектах ГЧП и нет четких государственных гарантий, закрепленных законодательно.

Отдельные научные материалы посвящены выявлению особенностей отдельных сторон эффективности правового регулирования в сфере государственно – частного партнерства. При исследовании правовой эффективности деятельности органов власти установлено, что в сфере ГЧП важную составляющую имеет региональный компонент, что отражается в нормативно-правовом регулировании механизма ГЧП.

Учитывая обширность реализации проектов ГЧП, отметим, следующее. Приволжский и Центральный федеральные округа лидируют по числу реализуемых ГЧП-проектов: 545 и 389 проектов соответственно. При этом Центральный округ также держит первенство по объемам

привлекаемых инвестиций (37 % общего объема), на Северо-Кавказский федеральный округ приходится лишь 0,3 % российского рынка ГЧП.

За последние полтора года Дальневосточный и Приволжский федеральные округа активнее других наращивали портфель инфраструктурных проектов (увеличение на 71 % и 68 % соответственно), став лидерами по объему инвестиций, привлеченных на душу населения за данный период (более 9 тыс. руб. на человека)

И.З. Погорелов, А.Г. Бревнова [51] указывают на необходимость учета региональных и отраслевых особенностей в национальной концепции государственно-частного партнерства.

Как отмечают эксперты, первоначальная законодательная база по реализации проектов государственно – частного партнерства была сформирована в регионах. Таким образом, были сформированы более 60 региональных законов об ГЧП. К наиболее качественной региональной нормативной базе можно отнести законы Санкт-Петербурга, Томской и Тюменской областей, Республики Татарстан.

Ряд региональных законов просто не работал, так, например до появления ФЗ-224 о ГЧП/МЧП не было реализовано ни одного проекта на этих принципах.

Исследователи отмечают, что в самом ФЗ №224 не имеется норм, регулирующих задачи правового механизма ГЧП, поэтому регионы, внедряющие на местах практику подобного правового механизма, разработали собственное законодательство на основе ФЗ №224.

Так, в соответствии с п.2 ст.4 Закона Краснодарского края от 9 июня 2020г. №1989-КЗ «О государственной политике Краснодарского края в в сфере государственно-частного партнерства» к основным задачам ГЧП были отнесены следующие задачи:

- привлечение внебюджетного финансирования для реализации общественно значимых проектов;

- повышение эффективности использования государственного имущества Краснодарского края;
- эффективное использование бюджетных средств;
- повышение уровня занятости населения;
- развитие инновационной экономики, техническое и технологическое развитие общественно значимых производств.

Таким образом, сделаем вывод. Проведенное исследование современных представлений о правовой эффективности деятельности органов государственного управления позволило установить, что проблема правовой эффективности работы органов государственной власти в сфере государственно – частного партнерства не лежит на поверхности.

При исследовании правовой эффективности деятельности органов власти установлено, что в сфере ГЧП важную составляющую имеет региональный компонент, что отражается в нормативно-правовом регулировании механизма ГЧП.

Долгое время в нормативной базе сферы государственно-частного партнерства в России не было принято профильного закона по ГЧП. При этом реализация проектов ГЧП осуществлялась на базе регионального законодательства, качество которого в различных регионах было разным.

Принятие ФЗ N 224-ФЗ в 2015 году было существенным прорывом, но не решило всех проблем в механизме реализации проектов ГЧП.

Исследование научного материала показало, что правовая эффективность работы органов государственного управления в сфере государственно – частного партнерства в настоящее время значительно выросла по сравнению с 2015-2017 годами. В 2020 году в ФЗ N 224-ФЗ были приняты поправки, которые существенно внесли ясность в отдельные ключевые моменты реализации проектов ГЧП как со стороны государства, то есть органов государственного управления, так и со стороны частных инвесторов.

Необходимость внесения изменений было обусловлено низкой правовой эффективностью реализации проектов ГЧП, отсутствие ясности среди инвесторов по поводу гарантий. В настоящее время большинство исследователей считают, что частные партнеры приобретут необходимые гарантии от государства. Рынок ГЧП оживет.

Значительный прорыв в законодательных изменениях назрел уже давно, но возможности их принятия сложились только в сегодняшних условиях, когда выявлена объективная причина инвестиционного дефицита – это наличие рисков, которые не позволяют частным инвесторам серьезно рассматривать вложения в инфраструктурные проекты, так как на сегодняшний момент нет четкой определенности положения частного инвестора в проектах ГЧП и четких государственных гарантий, закрепленных законодательно.

### **3.2 Институционально-правовые предпосылки повышения эффективности механизмов государственно-частного партнерства**

В то же время после введения последних изменений в ФЗ N 224-ФЗ остались не решенными следующие вопросы:

- отсутствие единой терминологии ГЧП,
- отсутствие определения форм ГЧП.

С точки зрения законодательства РФ, ГЧП может быть выражено в форме:

- концессионного соглашения,
- соглашения о ГЧП.

При этом, согласно положениям ФЗ о ГЧП, ГЧП может быть выражено только во второй форме, ключевой особенностью которой, по сравнению с соглашением, является возникновение у частного партнера права собственности на объект инфраструктуры.

Концессия - это форма ГЧП, которая регулируется отдельным законом (№ 115-ФЗ).

Перечень объектов в ФЗ N 224-ФЗ отличается от такового в Федеральном законе N115-ФЗ, но он не шире.

Отметим, что в области применения ГЧП в сфере предпринимательской деятельности существуют и некоторые проблемы. Они заключаются в законодательном дистанцировании государственных органов от реального предпринимательства, что обуславливает слабую роль последних при реализации инфраструктурных проектов.

Это обусловлено некоторыми законодательными положениями, согласно которым правовой режим имущества, выступающего в качестве объекта соглашения о ГЧП, должен заключаться в свободном от обременений праве собственности государства на данный объект. Таким обременением является право владения посредством оперативного управления государственной собственностью, которым обладают государственные унитарные предприятия, учреждения.

Соответственно, юридические лица государственного характера теряют право владения и пользования каким-либо объектом в случае, если он, например, выступает в качестве объекта реконструкции при ГЧП, а значит, ресурсы конкретного предприятия или учреждения становятся меньше, что, в условиях ограниченности ресурсов, в принципе, может стать поводом для прекращения учреждением своей деятельности вообще.

Следовательно, соглашение о ГЧП является не выгодным для государственного партнера, поскольку оно впоследствии требует от него совершения ряда юридически сложных действий по переоформлению имущества, по его регистрации, а также ставит государственный субъект под угрозу совершения неправомерных действий в отношении его имущества.



Однако применение формы концессионного соглашения в сфере взаимодействия государственного и частного партнера также не лишено недостатков.

Другой важной законодательной проблемой в сфере развития законодательных основ ГЧП в РФ выступает тот факт, что научные объекты не перечислены в закрытых перечнях объектов как самостоятельные объекты, которые могут выступать как объекты концессионных соглашений и соглашений о ГЧП.

При этом объекты научной инфраструктуры отличаются уникальностью сферы их применения, и не могут рассматриваться как какие-либо объекты, перечисленные в вышеупомянутых перечнях. Значит, законодательное регулирование в отношении развития научной сферы посредством ГЧП имеет существенные пробелы, которые должны подлежать безапелляционному устранению.

Таким образом, законодательство о ГЧП (а именно, ФЗ о ГЧП и ФЗ о концессионных соглашениях) должно быть дополнено посредством внесения в список объектов соглашений научных объектов, а также объектов образовательной инфраструктуры, сопутствующих осуществлению образовательных услуг [36, с. 15].

Также необходимым представляется законодательное допущение участия государственных образовательных и научных учреждений в качестве одной из сторон концессионного соглашения: либо как самостоятельной третьей стороны, либо как полноправного представителя государственного партнера.

Отсутствие описания механизмов финансирования региональных проектов из федерального бюджета и региональных проектов из бюджета субъектов Российской Федерации.

Текущая редакция ФЗ N 224-ФЗ предусматривает закрытый перечень форм финансового участия концедента/публичного партнера.

Вместе с тем, в условия концессионного соглашения, СГЧП / СМЧП могут включаться особые обстоятельства, последствием наступления которых может являться обязательство концедента (публичного партнера) по возмещению дополнительных расходов и (или) компенсации недополученных доходов концессионера (частного партнера).

Так, перечень форм финансового участия включает в себя условное обязательство публичной стороны по выплате МГД, однако не содержит такую форму финансового участия (которая также является условной), как возмещение частной стороне недополученных доходов или дополнительных расходов при наступлении особых обстоятельств.

При этом положение об обязательствах публичной стороны по возмещению недополученных доходов или дополнительных расходов при наступлении особых обстоятельств должно быть закреплено в качестве иных условий соглашения.

В данном случае может иметь место противоречие в применении на практике вышеуказанных положений в случае включения в соглашения условий о возмещении публичной стороной дополнительных расходов частной стороны, возникших вследствие наступления особых обстоятельств (что также можно отнести к финансовому участию), при закрытом перечне форм финансового участия концедента (публичного партнера), к которым не отнесены случаи такого возмещения.

Также закрытый перечень форм финансового участия концедента, публичного партнера ограничивает возможности включения в концессионные соглашения, СГЧП / СМЧП условий, которые наряду с основными выплатами по проекту (например, в форме платы концедента, капитального гранта и др.) предусматривают иные выплаты публично-правовых образований и способствуют заинтересованности инвесторов в достижении максимальных результатов по эффективности реализации проекта.

Например:

-выплаты частной стороне за превышение ключевых показателей эффективности проекта, что особенно актуально для проектов в социальной сфере;

-выплата компенсации частной стороне за установление частного сервитута, что не относится ни к одной из форм финансового участия публично-правовых образований, предлагаемых текущей редакцией Законопроекта, а также не является особым обстоятельством.

Необходимо скорректировать и предусмотреть, что перечень форм финансового участия концедента, публичного партнера является открытым, и данные формы включают в себя выплаты по особым обстоятельствам (в случае, если соглашения содержат такие положения).

Отсутствие гарантии финансирующим организациям в объеме, не меньшем, чем в Законе о концессиях (N115-ФЗ).

Также отсутствует регулирование установления минимального гарантированного дохода (МГД).

Необходимо принятие поправок, которые будут закономерно регулировать установление минимального гарантированного дохода (МГД). Минимальный гарантированный доход позволит сторонам, в частности частным инвесторам получать возмещение недополученных концессионером доходов от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения в целях обеспечения минимального гарантированного уровня дохода концессионера от использования (эксплуатации) объекта концессионного соглашения, определенного в концессионном соглашении.

Большое значение имеет факт не полного окупания проектов ГЧП за счет коммерческих услуг, поэтому предложенная Минфином инициатива ограничивать общий размер выплат инвестору на этапе эксплуатации (не более 50%) не имела успеха.

В некоторых проектах ГЧП минимальный гарантированный доход (МГД) уже закладывается, но необходимо законодательное закрепление данного финансового инструмента.

Отсутствует определение понятия «плата публичного партнера» - компенсация всех или части расходов на проектирование и (или) создание объекта СГЧП и (или) компенсация затрат на тех. обслуживание и эксплуатацию объекта СГЧП и иного имущества публичного партнера.

Отсутствуют понятия:

- капитального гранта — это средства из бюджета, которые выплачиваются государством на этапе создания/реконструкции объекта соглашения;

- платы концедента — это выплаты из бюджета в целях возмещения эксплуатационных затрат инвестора.

Также не установлен размер капитального гранта от суммы всех расходов, а также порядок возмещения расходов на этапе эксплуатации.

Не установлен срок выплаты платы публичного партнера в части проектирования и капитальных затрат.

Не решена проблема возможности установления перечня особых обстоятельств.

На практике почти в каждом концессионном соглашении присутствует раздел, посвященный взаимодействию сторон в случае наступления особых обстоятельств. Сейчас возможность включения таких условий в соглашения, в зависимости от их содержания и последствий, обусловлена действием принципа гражданского законодательства о свободе договора, а также положениями законодательства о ГЧП, связанных с обязательствами публичной стороны перед частной при наступлении негативных факторов. Но из-за отсутствия однозначного законодательного урегулирования данного вопроса включение данных положений в тексты соглашений может быть сопряжено с рисками их оспаривания судами и контрольно-надзорными органами. Закрепление этого вопроса на законодательном

уровне позволит применять инструмент на практике с минимальными рисками

Необходимо обеспечить закрепление на федеральном уровне возможность включения в концессионные соглашения и СГЧП / СМЧП условий, связанных с наступлением так называемых особых обстоятельств.

Предлагается внести в ч.2 ст.10 Закона о концессионных соглашениях положение, которое позволит считать, что концессионное соглашение может содержать иные не противоречащие законодательству Российской Федерации условия, в том числе: «обстоятельства, наступление которых может привести к нарушению концессионером обязательств по концессионному соглашению и (или) возникновению у него дополнительных расходов и (или) недополученных доходов по концессионному соглашению, связанных с наступлением таких обстоятельств, а также последствия наступления обстоятельств, к которым в том числе может относиться обязательство концедента по возмещению таких дополнительных расходов и (или) компенсации таких недополученных доходов концессионера».

СГЧП может предусматривать, что если несколько объектов по СГЧП, то плата публичного партнера по соответствующему объекту после ввода его в эксплуатацию (п. 2 ч. 1 ст. 12.1)

Отсутствует положение о том, что финансовое участие концедента осуществляется с учетом требований бюджетного законодательства

Необходимо расширение перечня оснований для изменения существенных условий реализуемых концессионных соглашений.

В сложившихся обстоятельствах, когда участниками рынка частных инфраструктурных инвестиций, включая кредитные организации, прогнозируется пересмотр условий финансирования многих заключенных концессионных соглашений (как по увеличению величины ставки за пользование заемными средствами, так и по сокращению срока их предоставления), а также в связи с объективной невозможностью

исполнения в 2020 – 2021 гг. обязательств по ряду ранее заключенных концессионных соглашений в связи с введенными в России и иностранных государствах ограничениями, представляется необходимым расширить перечень оснований изменения условий действующих концессионных соглашений.

Отмечаем, что в международной практике требования, устанавливающие аналогичные ограничения по изменению условий соглашений, как правило, отсутствуют в связи с тем, что повышенный контроль в данной части со стороны контрольно-надзорных органов, в целом, не является обоснованным и создает ограничения реализации ГЧП-проектов.

Пересмотр действующего порядка в сторону расширения оснований изменений условий соглашений будет актуален и для рынка «вторичных» концессий, по которым, в силу объективных причин, планируется замена концессионера или продажа проектной компании новым собственникам. Поддержка таких проектов позволит избежать банкротства концессионеров и досрочного расторжения концессионных соглашений, которые могут повлечь выплату компенсаций за счет средств региональных и местных бюджетов.

Для реализации вышеуказанного предложения предлагаем в Законе о концессионных соглашениях прямо указать, что основанием согласования изменения существенных условий концессионного соглашения является существенное изменение обстоятельств.

Отмечаем, что в действующей редакции Закона о концессионных соглашениях содержится положение о том, что концедент обязан рассматривать требования концессионера по изменению существенных условий концессионного соглашения, в том числе в случаях существенного изменения обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении концессионного соглашения (часть 3.4 статьи 13 Закона о концессионных соглашениях).

Предлагается проведение конкурса по заключению концессионных соглашений в электронной форме по аналогии с государственными закупками.

Закрепление таких положений в настоящее время является особенно актуальным и позволит оптимизировать существующие процедуры проведения конкурсов. Также представляется, что указанное мероприятие позволит повысить прозрачность конкурсных процедур.

Отдельным спорным моментом является положение части 2 статьи 13 ФЗ N 224-ФЗ о примерных соглашениях, в форме которых заключаются концессионные соглашения.

Считаем, что данная норма не в полной мере устраняет правовую неопределенность о необходимости соответствия концессионных соглашений примерным концессионным соглашениям.

Примерные формы утверждаются Правительством РФ, что на практике может трактоваться представителями концедентов как обязательность их применения.

В целях устранения возможной коллизии, необходимо в Законе о концессионных соглашениях прямо указать, что концессионные соглашения могут заключаться не в соответствии с примерными концессионными соглашениями с соблюдением всех установленных норм и требований.

Невозможность реализации перспективных проектов, не соответствующих требованиям, установленным законодательством к объектам соглашений.

Действующими положениями Закона о концессионных соглашениях и Закона о ГЧП предусмотрены закрытые перечни объектов, в отношении которых возможно заключать соглашения.

На практике это затрудняет или делает невозможным реализацию тех перспективных инфраструктурных проектов, которые по формальному признаку не соответствуют требованиям, установленным к объектам соглашений.

В целях установления определенности возможности заключения соглашений в отношении тех или иных объектов полагаем необходимым установить перечень объектов, в отношении которых не допускается заключение концессионных соглашений, СГЧП/СМЧП.

Вопрос об исключение из Закона о ГЧП требования об обязательности нахождения земельного участка, передаваемого частному партнеру по СГЧП/СМЧП, в собственности публичного партнера также требует своего разрешения.

Здесь в фокусе внимания законодателя должен быть вопрос разграничения федеральной собственности.

В действующем ФЗ N 224-ФЗ имеется положение (часть 3 статьи 33 ФЗ N 224-ФЗ), которое регламентирует, что земельный участок, который отводится под проект ГЧП должен быть в собственности публичного партнера.

Предлагается в части 3 статьи 33 ФЗ N 224-ФЗ заменить «находиться в собственности» на «находиться в распоряжении публичного партнера».

Проблема фактической реквизиции объекта СГЧП / СМЧП при досрочном расторжении соглашения.

Отмечаем, что ФЗ N 224-ФЗ не решается вопрос, связанный с фактической реквизицией объекта, создаваемого частным партнером по СГЧП / СМЧП при досрочном расторжении соглашения (часть 10 статьи 13 Закона о ГЧП).

Данное положение ограничивает возможности привлечения заемных средств в ГЧП-проекты со стороны финансирующих организаций.

Запрет на заключение соглашений о МЧП и правовая неопределенность в возможности заключения концессионного соглашения на муниципальном уровне в отношении объектов ИТ.

Действующая редакция Закона о ГЧП содержит положения, которые устанавливают, что земельный участок, передаваемый частному партнеру, должен находиться в собственности публичного партнера (часть 3 статьи 33



Закона о ГЧП). Полагаем, что наличие данной нормы ограничивает возможность предоставления земельных участков, собственность на которые не разграничена частным партнерам.

В связи с этим, представляется целесообразным часть 3 статьи 33 Закона о ГЧП изложить следующим образом: «3. Земельный участок, лесной участок, водный объект, часть водного объекта, участок недр, предоставляемые в соответствии с настоящей статьей, должны находиться в распоряжении публичного партнера».

К примеру, в рамках Закона о концессионных соглашениях требование об обязательном нахождении земельного участка в собственности концедента отсутствует, что позволяет предоставлять земельные участки концессионеру, собственность на которые не разграничена (при проведении необходимых процедур).

Также представляется необходимым прямо предусмотреть в Земельном кодексе Российской Федерации положение о том, что земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, могут предоставляться соответствующими публично-правовыми образованиями концессионерам, частным партнерам в целях реализации концессионных соглашений, СГЧП / СМЧП без проведения конкурсных процедур.

Закрепление права использования результатов интеллектуальной деятельности частного партнера любыми способами на условиях безвозмездной простой (неисключительной) лицензии.

В целях снижения неопределенности в части возможности использования результатов деятельности частного партнера по СГЧП, полагаем необходимым дополнить статью 33.2 Закона о ГЧП частью 3.1 следующего содержания: «3.1. В случае, если результаты интеллектуальной деятельности в составе объекта соглашения, в отношении которых публичным партнером приобретаются исключительные права, если соглашением не предусмотрено иное, были созданы частным партнером по соглашению либо исключительное право на них было приобретено частным

партнером после заключения соглашения в целях создания объекта соглашения либо исключительное право на них принадлежало частному партнеру на момент заключения соглашения, частный партнер обладает правом использования таких результатов интеллектуальной деятельности любыми способами на условиях безвозмездной простой (неисключительной) лицензии в течение всего срока действия исключительного права на такие результаты интеллектуальной деятельности.

При предоставлении частным партнером указанного в настоящей части права использования результатов интеллектуальной деятельности другим лицам, согласие публичного партнера считается предоставленным, если соглашением не предусмотрено иное.

Отметим наличие проблемы в правовом вопросе, связанным с отраслевыми особенностями реализации ГЧП-проектов и в первую очередь с инфраструктурными проектами по постройке и реконструкции трасс и оборудования тепло - водоснабжения, водоотведения.

Согласно требованиям 115-ФЗ по концессионному соглашению может быть передано имущество при условии, что более 50% от балансовой стоимости объектов имеют государственную регистрацию (т.е. право собственности муниципального образования по данному имуществу оформлено надлежащим образом).

В большинстве случаев право собственности на объекты теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения возникло до вступления в силу требований законодательства о государственной регистрации недвижимого имущества и сделок с ним (1997 г.).

На практике это привело к тому, что имущество тепло-водоснабжения, водоотведения даже в городах-административных центрах не оформлено до необходимого для заключения концессионного соглашения уровня (50% + от балансовой стоимости). Это свидетельствует о том, что большую часть централизованных систем водопроводно-

канализационного хозяйства невозможно передать по концессионному соглашению по формальному основанию.

В связи с этим предлагаем рассмотреть следующие предложения:

- убрать порог в 50% от балансовой стоимости имущества;
- либерализировать требования к оформлению имущества тепло-водоснабжения, водоотведения в Росреестре;
- предусмотреть возможность заключения договора аренды в отношении имущества, созданного более 5 лет назад.

Исходя из вышеизложенного, сформулируем следующие выводы:

- применение механизмов ГЧП в рамках развития инфраструктуры сектора государственных предприятий и учреждений может стать эффективным решением многих проблем (прежде всего, относящихся к финансированию и качеству проведения работ) в данной области;
- законодательное регулирование данной области привести в соответствие с «запросами современности»;
- необходим пересмотр ряда законодательных положений с целью улучшения взаимодействия государственных юридических лиц и частных партнеров, а также улучшения уровня развития инновационных технологий в РФ.

## Заключение

По результатам работы цель по раскрытию темы диссертационного исследования была достигнута. В ходе решения задач были сделаны следующие выводы:

1. Партнерство власти и предпринимательских структур является сравнительно малоисследованным феноменом формирования социального правового государства. Сложность определения понятия государственно-частного партнерства обусловлена разностью и даже диаметрально противоположным противоречием принципов и методов, лежащих в основе правоотношений, применяемых к регулированию административной деятельности органов государственной власти и предпринимательских структур. Предпринимательская деятельность является исключительно гражданско-правовой деятельностью, основным принципом ее является свобода волеизъявления и свобода использования своих навыков, умений и имущества для извлечения прибыли и получения дохода. Деятельность государственных органов является исключительно административно-правовой, и в ее основе лежат административно-императивные принципы подчинительного действия. ГЧП осуществляется на основе соглашения между предпринимательской структурой – частным партнером (юридическим лицом) и публичным партнером – Российской Федерацией или иным приравненным к ней субъектом, обладающим аналогичным конституционно-правовым и административным статусом. Природа такого соглашения является гражданской, а основной целью выступает реализация социально значимых проектов в сфере социально-экономического, транспортного, инфраструктурного и иного развития.

2. Механизм ГЧП занимает важнейшее место как в доктрине государства и права, так и в концепции социального государства, реализуемой публичным партнером, под которым можно подразумевать Российскую Федерацию, а также любой из составляющих ее субъектов РФ.

Сама по себе концепция ГЧП играет позитивную роль в теории правового регулирования, поскольку она активно способствует проникновению в административно-властный аппарат государственной власти гражданско-правовых принципов деятельности – добросовестности, свободы заключения договора, равноправия сторон соглашения, их равенства перед законом. В концепции и доктрине социального государства, которая является основополагающей в выборе пути и стратегии государственного развития России как государства, механизм ГЧП имеет важнейшее значение, поскольку в условиях недостатка собственного финансирования за счет бюджетных средств только правовой механизм заключенного соглашения с частным партнером как бизнес-структурой выступает гарантией надежности и устойчивости инвестиций в разрабатываемый проект. Особенность социальной направленности сфер, избираемых для партнерства, позволяет считать ГЧП социально ориентированным концептом, когда привлечение средств частного партнера в социальную инфраструктуру, реализацию социально ориентированного проекта позволяет публичному партнеру как структурному элементу государственного устройства реализовать свои социальные обязательства перед населением. Бизнес-структуры при этом получают право собственности на созданный объект и возможность получить хотя и не так быстро, как в случае с исключительно коммерческим проектом, но все же гарантированно обеспеченную прибыль в предусмотренный соглашением срок. При этом частный партнер существенно снижает и страхует свои риски, связанные с препятствиями в оформлении прав на создаваемый объект со стороны различных публичных институтов государства.

3. Основными целями и задачами механизма ГЧП является оздоровление социальной сферы государства, повышение благополучия населения и улучшение социально-экономического статуса граждан, что реализуется не только на федеральном уровне путем разработки нормативно-правовых актов и федеральных целевых программ, но и на

уровне регионов. Регионы также являются публично-правовыми образованиями и могут выступать в качестве публичного партнера в соглашениях ГЧП. В целях реализации своих полномочий субъекты РФ также разрабатывают законодательство о ГЧП, привлекают инвестиции в социально значимые проекты, поскольку сфера социального обеспечения и социальной защиты является предметом совместного ведения регионов и Российской Федерации. Регионы могут испытывать недостаток бюджетного финансирования и дефицит материального обеспечения многих социально значимых сфер – образования, жилищной сферы, медицины, трудовой отрасли. Для ликвидации дефицита регионы вступают в отношения ГЧП с частным партнером, в роли которого может выступать как местный, российский, так и иностранный инвестор. При этом в вопросах привлечения инвестиций регионы не связаны какими-либо ограничениями или обременениями административного характера со стороны федерального центра. Таким образом, субъекты РФ привлекают иностранные инвестиции на законных основаниях путем заключения соглашений ГЧП.

4. ГЧП предусматривает множество самых разнообразных форм сотрудничества и партнерства, которые могут существовать как в форме предоставления различных правовых режимов, облегчающих экономическую деятельность и торговлю (налоговые, таможенные, фискальные режимы), что особенно позитивно влияет на международную торговлю. Так, государством в сотрудничестве с предпринимательскими структурами могут создаваться специальные экономические зоны, особые экономические зоны, свободные экономические зоны, которые предполагают льготные режимы налогообложения. Зарегистрироваться и получить право деятельности в таких специальных зонах и территориях экономического развития могут компании, участвующие в программах долгосрочного партнерства и сотрудничества между бизнесом и властью. Сотрудничество может принимать также политические формы, когда при органах государственной власти создаются различные комиссии и иные

общественные структуры с правом законодательной и правотворческой инициативы в интересах различных предпринимательских структур и бизнес-сообщества в целом. Если же говорить о гражданско-правовых формах заключения ГЧП, можно отметить среди них такие, как контракты между государством и бизнесом на осуществление определенных видов деятельности, арендные отношения, концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции, в рамках которых частный партнер добывает полезные ископаемые, а порядок раздела продукции регулируется соглашением.

5. Исследование нормативно-правовой базы в сфере ГЧП показала, что назрела необходимость очередного совершенствования законов в области ГЧП. Это объясняется тем, что формы и виды ГЧП постоянно видоизменяются, совершенствуются, появляются новые формы, а старые утрачивают свою актуальность. Кроме того, не последнюю роль играет и правотворческая инициатива, которой обладают некоторые совещательные комиссии и органы по защите прав предпринимателей в органах государственной власти, а также вносимые ими на рассмотрение общественные инициативы. К таким органам относятся, к примеру, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, различные советы и комиссии по правам предпринимателей при государственных структурах. Кроме того, немаловажную роль играет также право субъектов РФ принимать свои отдельные нормативно-правовые акты и законы, регулирующие ГЧП в той или иной сфере на региональном уровне.

6. В работе проведено исследование общественных координационных и совещательных органов по защите прав субъектов предпринимательской деятельности создаются при органах государственной власти, органах местного самоуправления по запросу предпринимательских структур. Сделан вывод, что основным направлением деятельности таких общественных структур является координация и взаимодействие с органами государственной власти в целях разработки программ поддержки и защиты

субъектом малого и среднего бизнеса для реализации государственной политики в сфере государственно-частного партнерства и взаимодействия.

7. Проведенное исследование современных представлений о правовой эффективности деятельности органов государственного управления позволило установить, что проблема правовой эффективности работы органов государственной власти в сфере государственно – частного партнерства не лежит на поверхности.

При исследовании правовой эффективности деятельности органов власти установлено, что в сфере ГЧП важную составляющую имеет региональный компонент, что отражается в нормативно-правовом регулировании механизма ГЧП.

Долгое время в нормативной базе сферы государственно-частного партнерства в России не было принято профильного закона по ГЧП. При этом реализация проектов ГЧП осуществлялась на базе регионального законодательства, качество которого в различных регионах было разным.

Принятие ФЗ N 224-ФЗ в 2015 году было существенным прорывом, но не решило всех проблем в механизме реализации проектов ГЧП.

Исследование научного материала показало, что правовая эффективность работы органов государственного управления в сфере государственно – частного партнерства в настоящее время значительно выросла по сравнению с 2015-2017 годами. В 2020 году в ФЗ N 224-ФЗ были приняты поправки, которые существенно внесли ясность в отдельные ключевые моменты реализации проектов ГЧП как со стороны государства, то есть органов государственного управления, так и со стороны частных инвесторов.

Необходимость внесения изменений было обусловлено низкой правовой эффективностью реализации проектов ГЧП, отсутствие ясности среди инвесторов по поводу гарантий. В настоящее время большинство исследователей считают, что в таких условиях рынок ГЧП оживет.



Значительный прорыв в законодательных изменениях назрел уже давно, но возможности их принятия сложились только в сегодняшних условиях, когда объективной причиной нехватки инвестиций в инфраструктуру является в том числе наличие рисков, которые служат препятствием для частных инвесторов, не готовых вкладывать собственные средства по механизму ГЧП в силу неопределенности своего положения в проекте и отсутствия каких-либо гарантий со стороны государства.

8. В исследовании сделан вывод, что применение механизмов ГЧП в рамках развития инфраструктуры сектора государственных предприятий и учреждений может стать эффективным решением многих проблем (прежде всего, относящихся к финансированию и качеству проведения работ) в данной области:

- законодательное регулирование данной области привести в соответствие с «запросами современности»;

- необходим пересмотр ряда законодательных положений с целью улучшения взаимодействия государственных юридических лиц и частных партнеров, а также улучшения уровня развития инновационных технологий в РФ.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс, 2-е изд., перераб.и доп. В 2т. Т.1. М.: Юрист, 2006. 622 с.
2. Бабич А. А. О понятии и перспективных направлениях государственно-частного партнерства в области охраны окружающей среды//Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 2. С. 67-75.
3. Баглай М. В. Конституционное право РФ: Учебник, 7-е изд., доп.и перераб. М.: Норма, 2008. 542 с.
4. Белицкая А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. М.: Статут, 2012. 191 с.
5. Белозор А. Ф. Взаимодействие государства и бизнеса в культурной политике России: автореф. дисс. канд. культ. наук. М.,2008. 23 с.
6. Берестов А. П. Теория и практика государственно-частного партнерства. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2008. 168 с.
7. Болотин И. В. Принципы административного права в механизме правового регулирования обеспечения наркологической безопасности общества // Среднерусский вестник общественных наук. 2012. № 2. С. 19-24.
8. Борисов М. В. Обоснование необходимости формирования особых экономических зон с целью развития экономики // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2010. № 9. С. 23-26.
9. Бруссер П., Рожкова С. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций // Рынок ценных бумаг. 2007. № 2. С. 43-48.
10. Бургонов О. В., Семенов А. В. Проблемы и перспективы развития частно-государственного предпринимательства // Экономика и управление. 2020. Т. 26. № 9 (179). С. 993-1004.

11. Воинов Д. С. Совершенствование системы управления проектами комплексного освоения территорий на основе принципов государственно-частного партнерства: дисс. канд. экон. наук. М., 2010. 191 с.
12. Войнатовская М. А. Институт частно-государственного партнерства на транспорте // Транспортное право. 2006. № 1. С. 4-7.
13. Галустова К. Р. Конституционно-правовые основы формирования российской федерации как социального государства и перспективы его развития в условиях модернизации: дисс. канд. юрид. наук. М, 2010. 183 с.
14. Гималетдинов С. Х. Модели государственно-частного партнерства и возможности их использования в региональной экономике // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. Сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. Новосибирск: СибАК. 2015. № 6. С. 30-37.
15. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
16. Губанов И. А. Государственно-частное партнерство в реализации функций Российского государства (вопросы теории и практики): Автореф. дисс. канд.юр. наук. СПб., 2010.
17. Дерябина М. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 28-34.
18. Дураев О. Г. Проблемы государственно-частного партнерства в России // Экономика и бизнес: теория и практика. 2018. № 2. С. 47-50.
19. Дмитриева Е. А. Эффективность различных моделей государственно-частного партнерства в жилищном строительстве // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 4. С. 33-37.
20. Еремина О. Ю. Теоретико-правовые основы оценки эффективности государственного управления в социальной сфере. Автореф. дисс. канд.юр. наук. М., 2020.
21. Ефремова А. А. Проблемы эффективности публично-правового регулирования государственно – частного партнерства в субъектах Российской

Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2.

22. О государственной политике Краснодарского края в сфере государственно-частного партнерства: Закон Краснодарского края от 09 июня 2010 г. № 1989-КЗ (утратил силу) // Кубанские новости. – 2010. – № 93.

23. О защите прав потребителей: Закон РФ от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 (ред. от 22.12.2020) // Российская газета. – № 8. – 1996.

24. Иванин Д.С. Социальное государство и финансовая политика: конституционные основы взаимоотношения в Российской Федерации: дисс. канд. юрид. наук. М., 2012. 210 с.

25. Игнатов А., Бутов В. Свободные экономические зоны. М.: Ось, 2013. 192 с.

26. Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации // Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Эксмо, 2009.

27. Казарян М. А., Фарафонова А. Ю. Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мировой и отечественной практике// Экономика и управление. 2017. № 1 (146). С. 68-74.

28. Киварина М. В. Основные формы взаимодействия властных и предпринимательских структур // Проблемы экономики и менеджмента. 2013. №12 (28). С. 10-17.

29. Киреева А. В. Современные проблемы институционального регулирования экономических отношений в сфере государственно-частного партнерства // Вестник евразийской науки. 2020. Т. 12. № 4. С. 41.

30. Кияненко К. В. Социология устойчивости против архитектуры сегрегации // Архитектон: известия вузов. 2015. № 1. С. 6-15.

31. Кияненко К. В. Социальное жилище капиталистической России: между политикой и архитектурой // Архитектура и строительство России. 2016. №1-2. С. 6-23.

32. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2020. № 220.
33. Костюнина Г. М. Свободные экономические зоны в России и в мире. М.: МГИМО МИД России, 2008. 139 с.
34. Королёва К. А. Инвестиционная деятельность в автодорожном строительстве: системно-правовой анализ//В сборнике: Актуальные проблемы транспортного права и транспортной безопасности в контексте современных вызовов и угроз. сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. Российский университет транспорта. Москва, 2020. С. 225-231.
35. Красильникова А. Ю. Развитие экономических и организационных форм социальной защиты и поддержки развития региона: автореф. дисс. канд. экон. наук. Н. Новгород, 2011. 24 с.
36. Кузякин Ю. П., Реунова Е. С. Сравнительный анализ оценки проектов государственно-частного, муниципально-частного партнерства в России и за рубежом // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 74-77.
37. Лактюшина О. В. Формирование организационно-экономического механизма государственно-частного партнерства (на примере Брянской области): автореф. дисс. канд. экон. наук. СПб., 2011. 28 с.
38. Македонская Ж.Х. Правовая природа Российской Федерации как социального государства: дисс. канд. юрид. наук. М., 1997. 193 с.
39. Матаев Т. М. Методологические основы государственно-частного партнерства в развитии предпринимательства в условиях евразийского экономического союза: дисс. докт. экон. наук. М., 2015. 291 с.
40. Махортов Е. А., Семченков А. С. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2007. № 6. С. 41-51.

41. Международная конвенция об упрощении и гармонизации Таможенных процедур (Киото, 18 мая 1973г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 32. – Ст. 4810.
42. Наумова Е. Н. Социальное государство в России: проблемы теории и практики: дисс. канд. юрид. наук. Владимир, 2006. 172 с.
43. Отчет о фактических числовых значениях нормативов на 31.12.2019г. Корпорации МС. URL: <https://corpmsp.ru/about/info/> (дата обращения: 03.12.2020).
44. Оценка эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления : учеб. пособие [Электронный ресурс] / О. Ю. Якимова, Е. Г. Коваленко, Т. П. Королева, Т. М. Полушкина. – Саранск : Изд-во Мордов. ун-та. – 1.36 Мб.
45. Погребняк Е. Ю. Эволюция и особенности СЭЗ (ОЭЗ) и ТОР в России и в мире // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2017. № 5. С. 43-48.
46. Погорелов И. З., Бревнова А. Г. Необходимость учета региональных и отраслевых особенностей в национальной концепции государственно-частного партнерства // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2020. № 2 (16). С. 11-19.
47. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 8. – 2015.
48. Резниченко Н. В. Структурирование проекта ГЧП: к вопросу о выборе проекта для использования механизма ГЧП. URL: [http://p3institute.ru/netcat\\_files/24/26/16.10.2014.pdf](http://p3institute.ru/netcat_files/24/26/16.10.2014.pdf) (дата обращения: 04.12.2020).
49. Родионова О. В. Социальная функция современного государства: дисс. докт. юрид. наук. М., 2007. 353 с.
50. Сигарев А. В. Конституционные основы социального государства в РФ: дисс. канд. юрид. наук. Новосибирск, 2004. 192 с.

51. Смолкин А. В. Роль малого и среднего предпринимательства в политическом процессе (на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области). СПб., 2016. 105 с.
52. Солдатова Л. А., Гареев И. Ф. Частно-государственное партнерство в жилищном строительстве: модели и потенциал развития // Жилищные стратегии. 2016. Т.3. № 2. С. 95-112.
53. Солдатова Л. А., Чигрова Н. В. Финансовое регулирование развития жилищного строительства // Вестник Оренбургского государственного университета. 2015. №1. С. 41-47.
54. Солдатова Л. А., Давыдова Н. Ю. Правовые и финансовые аспекты реализации государственных долгосрочных жилищных программ // Вестник Оренбургского государственного университета. 2015. № 3. С. 138-143.
55. Структура себестоимости строительства 1 кв. м жилья массового спроса. URL: [http://expert.ru/ratings/table\\_290629/](http://expert.ru/ratings/table_290629/) (дата обращения: 02.12.2020).
56. Таможенный Кодекс Евразийского экономического союза (приложение №1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г.). URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 12.12.2020).
57. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. – № 162. – 2005.
58. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Российская газета. – № 142. – 1999.
59. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Российская газета. – № 156. – 2015.
60. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2020 № 420-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Российская газета. – № 325. – 2020.

Федерации: Федеральный закон от 03 декабря 2011 г. № 392-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Российская газета. – № 278. – 2011.

61. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 24.02.2021) // Российская газета. – № 80. – 2013.

62. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3126.

63. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. – 2007. – № 164.

64. О соглашениях о разделе продукции: Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Российская газета. – № 5. – 1996.

65. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 23.11.2020) // Российская газета. – № 299. – 2014.

66. Akintoye A. Public-private partnerships: Managing risks and opportunities / ed. by A. Akintoye, M. Beck and C. Hardcastle. 2003 by Blackwell Science Ltd.

67. Bozeman B. All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.

68. Bult-Spiering M., Dewulf, G. Strategic Issues in Public-Private Partnerships: an International Perspective. London: Blackwell Publishing Ltd, 2006, p. 187.

69. Davis P. Public-Private Partnerships: Improving Urban Life. New York: Academy of Political Science, 1986.



70. Delmon J. Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure, The World Bank, Finance Economics & Urban Department, January 2010.