

Государственное частное партнёрство: совершенствование законодательства

Царгуш И.В., аспирант, Финансовый университет при Правительстве РФ,
Москва, Россия

Аннотация. Статья посвящается вопросам анализа основных проблем, которые возникают в процессе осуществления проектов государственно-частного партнерства. Связаны они с несовершенством законодательной базы. В статье обнаружены недостатки действующих нормативных актов в сфере ГЧП. Рассмотрены направления оптимизации законодательных основ по вопросам развития механизмов ГЧП в России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, среда, правовое поле, государственная политика, бизнес, система, законодательство, совершенствование законодательства, законодательство в сфере ГЧП, развитие инфраструктуры, федеральный закон.

Public-private partnerships: improvement of legislation

Tsargush I.V., graduate student, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

Annotation. The article is devoted to the analysis of the main problems that arise in the process of implementing public-private partnership projects. They are associated with the imperfection of the legislative framework. The article reveals the shortcomings of existing regulations in the field of PPP. The directions of optimization of the legislative framework on the development of PPP mechanisms in Russia are considered.

Keywords: public-private partnership, environment, legal field, public policy, business, system, legislation, improvement of legislation, legislation in the field of PPP, infrastructure development, federal law.

Сегодня развитию проектов в ГЧП уделяется все больше внимания в отечественной и зарубежной экономике. По данным Центра развития ГЧП совокупный среднегодовой рост количества проектов ГЧП за период 2015–2018 гг. составил 121,4%. Отношение частных инвестиций в проектах ГЧП к номинальному внутреннему продукту в России составляет всего лишь 0,79%.¹

В нашей стране ответственность за развитие инфраструктуры транспорта, городского хозяйства, социальной сферы несут органы государственного и муниципального управления. Однако развитие объектов, которые составляют данную инфраструктуру, сопряжено с высокими затратами. Часто размеры финансирования выходят за допустимые пределы возможностей региональных и местных бюджетов. Однако решать проблемы надо, ведь именно развитие данных объектов напрямую влияет на экономический рост в стране. Для решения подобных задач правительство привлекает частный бизнес, имеющий достаточный ресурсы. Вступая в партнерские взаимоотношения с правительством бизнес получит налоговые льготы, престижность в реализации ряда проектов. Такое сотрудничество взаимовыгодно для обеих сторон. Однако в его основе лежит законодательное регулирование процессов сотрудничества, построенное на принципах эффективности.

В 2018 году согласно проведенному опросу по исследованию рынков ГЧП в России была представлена оценка состояния нормативно-правовой базы ГЧП в стране. Результаты оценки:²

- существующая законодательная база в значительной степени препятствует реализации проектов ГЧП – 40% респондентов;

¹ Коновалова М.Е. Государственно-частное партнерство и его роль в структурных преобразованиях экономики России // Проблемы современной экономики. – 2018. – №2. – С. 34-40

² Варнавский В. Механизмы государственно-частного партнерства в экономической политике. – Изд-во: МГИМО-Университет. – 2018. – 142 с.

- требуются значительные изменения в законах – 35% респондентов;
- требуются незначительные изменения в законах – 25% респондентов;
- другое – 3% респондентов.

Стоит отметить, что ни один из респондентов не считает, что в России обеспечена адекватная нормативная база защиты прав инвесторов и кредиторов при осуществлении проектов ГЧП.

В настоящее время в России наблюдаются существенные недостатки. Например, принятые законы³:

- не предусматривают многих механизмов и форм сотрудничества, потенциально интересных инвесторам (партнерам);
- носят декларативный характер;
- имеют невысокий уровень юридической проработки;
- крайне слабо обоснованы, что делает невозможным их практическое применение;
- наблюдается недостаточное регулирование в отраслевых законах партнерских отношений органов власти и бизнеса;
- отсутствие в законодательстве четких ориентиров отраслей и сфер, в которых допустимо применение механизмов ГЧП.

Законодательная практика показывает, что развитие ГЧП в отдельных субъектах Федерации должно опираться, прежде всего, на определенную нормативную базу, которая позволяет участникам проектов при реализации совместных проектов взаимодействовать в рамках правового поля и «играть» по одинаковым правилам.

Рассматривая возможные направления совершенствования российского законодательства по вопросам ГЧП, большинство специалистов указывают на необходимость закрепления в законе четкого определения сущности ГЧП как юридической категории.

³ Ермаков А.А. Государственно-частное партнерство как основная форма взаимодействия властных и предпринимательских структур // Страховое дело. – 2018. – № 6. – С.8-12.

Необходимость разработки законодательной базы по ГЧП обусловлена спецификой взаимоотношений в данной области. Подобные проекты имеют отношение к вопросам управления и распоряжения собственностью субъекта РФ. Установление подобного порядка управления находится в компетенции законодательных органов власти. На сегодня только в некоторых регионах и субъектах РФ приняты законы, касающиеся развития ГЧП (Санкт-Петербург, Томская область, р. Дагестан, Горный Алтай). Однако даже они не выполняют роль регулятора соответствующей сферы отношений и носят лишь декларативный характер.

В данном вопросе значимым и передовым можно назвать закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в ГЧП» от 20.12.2006. Главное его достоинство: стимулирование реализации проектов в области ГЧП. Поэтому подобный опыт можно учесть и в других регионах в процессе совершенствования законодательной базы.⁴

Однако в некоторых регионах уже появляется понимание необходимости совершенствования нормативной базы ГЧП. Необходимость развития региональной базы обусловлена тем, что многие проекты и сферы, в которых применимы механизмы ГЧП, находятся в плоскости интересов и забот субъектов РФ и муниципалитетов.

Трудность разработки и совершенствования законодательства механизмов по ГЧП заключается в отсутствии единого законодательного акта на федеральном уровне. Разработка такого единого документа наталкивается на ряд трудностей. Причины следующие:⁵

- федеральное законодательство движется по пути создания отдельных нормативных актов, регулирующих определенные сферы;

⁴ Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2018. – № 8. – с. 17-20.

⁵ Зубаха П.А. Совершенствование законодательства в сфере государственно-частного партнерства // Вестник Университета ГУУ. – 2017. – № 10. – с. 16-21.

- на федеральном уровне существует большое количество гражданско-правовых механизмов, которые позволяют «вписывать» реализацию ГЧП – проектов в рамки существующего законодательства.

В итоге идеология совершенствования законодательной базы в области ГЧП должна сводиться к следующим моментам:⁶

- разработка принципов, на которые может опираться субъект РФ при участии в проектах ГЧП;

- определение конкретных механизмов и форм участия;
- описание процедур инициализации и реализации проектов;
- отбор партнеров;
- формирование условий развития.

Нормативное закрепление таких принципов позволит:

- увеличить инвестиционную привлекательность региона;
- прописать точные правила участия органов власти в реализации совместных проектов;

- закрепить законность заключаемым соглашениям;
- нормативно защитить интересы органов власти;
- повысить качество и количество реализации проектов;
- усилить контроль за распоряжением государственным имуществом;
- повысить эффективность управления государственным имуществом;
- избежать ошибок при принятии решений об участии в проектах;
- повысить отдачу от участия в проектах;
- достижение плановых показателей рентабельности и эффективности по проектам ГЧП.

В настоящее время:⁷

- начата работа по подготовке проекта ФЗ «О ГЧП», который должен стать единой нормативной основой регулирования механизмов ГЧП;

⁶ Климова, Н.В. Формирование механизма государственно-частного партнерства в промышленности / Н.В. Климова, А.Г. Педасенко // Аудит и финансовый анализ. – 2018. – № 2. – С. 371-374.

⁷ Коновалова М.Е. Государственно-частное партнерство и его роль в структурных преобразованиях экономики России // Проблемы современной экономики. – 2018. – №2. – С. 34-40.

- представлены в Минрегионразвития России предложения по совершенствованию законодательной базы в части регулирования деятельности Инвестиционного фонда.

Процесс совершенствования законодательной базы в области ГЧП должен учитывать следующие моменты:⁸

- региональное законодательство должно носить комплексный характер и учитывать особенности каждого региона и политику в нем;
- закон на региональном уровне должен опираться на концепцию социально- экономического развития региона;
- необходимо проводить аудит существующих актов для определения необходимости внесения в них изменений;
- устранить противоречия региональной базы федеральным законам;
- учет баланса интересов между государством и бизнесом;
- построение механизмов ГЧП на принципах конкуренции.

Предлагаемая структура нормативной базы по ГЧП выглядит так:

- закон субъекта Федерации о ГЧП;
- подзаконные нормативные акты субъекта РФ, которые принимаются на базе положений закона с целью реализации его конкретных норм.

На рисунке 1 отражена предлагаемая усовершенствованная структура нормативно-правового обеспечения ГЧП В РФ.

1 уровень:

Конституция РФ			
ФЗ РФ о ГЧП	Бюджетный кодекс	Налоговый кодекс	Прочие акты федерального уровня

⁸ Макаров И.Н., Дрыгина Е.А. Пути совершенствования российского нормативно-правового обеспечения развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/323392116_Puti_soversenstvovania_rossijskogo_normativno-pravovogo_obespecenia_razvitia_gosudarstvenno-castnogo_partnerstva (дата обращения 23.09.2019).

2 уровень:

Система федерального законодательства относительно реализации отдельным форм ГЧП						
ФЗ "О государственных контрактах"	Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»	Федеральный закон «О лизинге»	Федеральный закон «О концессионных соглашениях»	Федеральный закон «Об акционерных обществах со смешанным капиталом»	Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»	Федерации»

3 уровень:

Система законодательства по субъектам РФ	
Система региональных нормативно-правовых актов, касающаяся реализации ГЧП	Система региональных нормативно-правовых актов, касающаяся создания и функционирования особых экономических зон регионального уровня

4 уровень:

Система правовых актов и постановлений, регулирующих вопросы реализации государственно-частного партнерства на уровне органов местного самоуправления
Постановления органов местного самоуправления

Рис. 1 – Предлагаемая усовершенствованная структура нормативно-правового обеспечения ГЧП в РФ⁹

Таким образом, система законодательного регулирования ГЧП в России должны иметь 4 уровня, из которых первый должен содержать ФЗ о ГЧП. На втором уровне должны располагаться прочие ФЗ и нормативные акты. Третий уровень содержит положения о ГЧП, отраженные в региональном

⁹ Ахтариева Л.Г. Современные направления и инструменты частно- государственного партнерства в регионе / Л.Г. Ахтариева // Экономика и управление: Российский научный журнал. – 2018. – № 1/4. – С. 47–50.

законодательстве. Четвертый уровень содержит все аспекты реализации политики ГЧП на муниципальном уровне.

Основными направлениями развития нормативной базы в области ГЧП в РФ можно назвать:¹⁰

- развитие аспектов закона «Об участии органов государственного и муниципального управления в контрактах, имеющих признаки ГЧП»;
- развитие регионального законодательства в направлении снятия ограничений на способность органов государственного или муниципального управления отвечать по своим обязательствам в рамках контракта ГЧП;
- развитие инструментов страхования ответственности органов государственного и муниципального управления, принимаемой в рамках ГЧП, прочих инструментов обеспечения рисков публичной стороны.

Подведем итоги. ГЧП является основным инструментом достижения устойчивого экономического роста страны. В настоящее время можно только говорить о начале практики формирования его механизмов в России. Связано это, прежде всего, с неразвитостью законодательной базы. Системообразующий нормативный акт в области ГЧП должен приниматься в форме закона, так как именно такая форма позволит обеспечить максимальную легитимность действий органов власти по вопросам практической реализации аспектов ГЧП. Для того, чтобы частный сектор был заинтересован в инвестициях в транспортные, муниципальные, социальные проекты, необходимо на законодательном уровне обеспечить нормальные условия ведения бизнеса по вопросам ГЧП.

Библиографический список

1. Алекперов В.Ю. Взаимодействие бизнеса и власти: приоритеты диалога в среднесрочной перспективе // Энергетическая политика. – 2018. – № 2. – С.15-17.

¹⁰ Варнавский В. Механизмы государственно-частного партнерства в экономической политике. – Изд-во: МГИМО-Университет. – 2018. – 142 с.

2. Ахтариева Л.Г. Современные направления и инструменты частно-государственного партнерства в регионе / Л.Г. Ахтариева // Экономика и управление: Российский научный журнал. – 2018. – № 1/4. – С. 47–50.
3. Варнавский В. Механизмы государственно-частного партнерства в экономической политике. – Изд-во: МГИМО-Университет. – 2018. – 142 с.
4. Гусева М.С., Ильина А.А. Оценка реализации механизма государственно-частного партнерства в субъектах РФ: тенденции, проблемы и перспективы // Научно-методический журнал «Концепт». – 2017. – 25 с.
5. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2018. – № 8. – С. 17-20.
6. Ермаков А.А. Государственно-частное партнерство как основная форма взаимодействия властных и предпринимательских структур // Страховое дело. – 2018. – № 6. – С. 8-12.
7. Зубаха П.А. Совершенствование законодательства в сфере государственно-частного партнерства // Вестник Университета ГУУ. – 2017. – № 10. – С. 16-21.
8. Казарян М.А. Пути совершенствования управления эффективностью ГЧП в мировой и отечественной практике // Экономика и управление народным хозяйством. – 2017. – № 1 (146) . – С. 68-74.
9. Климова, Н.В. Формирование механизма государственно-частного партнерства в промышленности / Н.В.Климова, А.Г.Педасенко // Аудит и финансовый анализ. – 2018. – № 2. – С. 371-374.
10. Коновалова М.Е. Государственно-частное партнерство и его роль в структурных преобразованиях экономики России // Проблемы современной экономики. – 2018. – №2. – С. 34-40.
11. Макаров И.Н., Дрыгина Е.А. Пути совершенствования российского нормативно-правового обеспечения развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/323392116_Puti_soversenstvovania_rossijs

kogo_normativno-pravovogo_obespechenia_razvitiia_gosudarstvenno-castnogo_partnerstva (дата обращения 23.09.2019).

12. Оценка эффективности института ГЧП и рисков проектов, реализуемых на основе принципов ГЧП / Л.С. Шаховская, Е.Г. Попкова, И.А. Морозова, У.А. Позднякова // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 6. – С. 447.

13. Спириденков Б.А. Государственно-частное партнерство как метод совершенствования управления развития региональной инновационно-инвестиционной системы // Вестник Тамбовского университета. Сер. гуманитарных наук. – 2018. – № 8. – С. 17-20.

Bibliography:

1. Alekperov V., Cooperation modes between business and power: priorities of dialogue in the medium term // Energy policy. – 2018. – № 2. – P. 15-17.

2. Akhtarieva L., Modern trends and tools of public-private partnerships in the region/ L. Akhtarieva // Economy and management: Russian scientific journal. – 2018. – № 1/4. – P. 47–50.

3. Varnavskiy V., Mechanisms of public-private partnerships in economic policy. – Publisher: MGIMO University. – 2018. – 142 p.

4. M. Guseva, A. Ilyina, Evaluation of the implementation of the mechanism of public-private partnerships in the entities of the Russian Federation: trends, problems and opportunities // Scientific-methodological journal «Concept». – 2017. – 25 p.

5. Deryabina M., Public-private partnerships: theory and practice // Economy issues. – 2018. – № 8. – P. 17-20.

6. Ermakov A., Public-private partnerships as the main form of cooperation between public and business structures // Insurance. – 2018. – № 6. – P. 8-12.

7. Zubakha P., Improvement of the legislation in the sphere of public-private partnerships // Gazette of the State University of management. – 2017. – № 10. – P. 16-21.

8. Kazaryan M., Ways of the PPP performance management improving in global and domestic practice // Economy and agricultural management. – 2017. – № 1 (146). – P. 68-74.

9. Klimova N., Creation of a mechanism of public-private partnerships in industry / N. Klimova, A. Pedasenko // Audit and financial analysis. – 2018. – № 2. – P. 371-374.

10. M. Konovalova, Public-private partnerships and its role in structural transformation of the Russian economy // Problems of modern economy. – 2018. – №2. – P. 34-40.

11. I. Makarov, E. Drigina, Ways of improving Russian policy environment for development of public-private partnerships [Electronic resource]. – Access mode: https://www.researchgate.net/publication/323392116_Puti_soversenstvovania_rossijskogo_normativno-pravovogo_obespechenia_razvitia_gosudarstvenno-castnogo_partnerstva (date of appeal 23.09.2019).

12. Effectiveness evaluation of the institute of public-private partnerships and project risks implemented with PPP / L. Shakhovskaya, E. Popkova, I. Morozova, U. Pozdnyakova // Contemporary problems of science and education. – 2014. – № 6. – P. 447.

13. B. Spiridenkov, Public-private partnerships as a method of management improving of innovative and investment system development in the region // Tambov University Gazette. Humanitarian science series. – 2018. – № 8. – P. 17-20.