

image not found or type unknown



На сегодняшний день перед РФ стоит проблема внедрения механизмов государственно-частного партнерства в экономическую, социальную и политическую жизнь, а также соответствующей правовой регламентации данного института.

Практика применения института ГЧП в зарубежных развитых государствах позволяет рассматривать данный институт в качестве универсального инструмента решения как социально-экономических, так и политико-управленческих задач.

На современном этапе развития взаимоотношений личности, общества и государства, последнее активно занимается передачей многих отраслей экономики частным субъектам, с целью осуществления последними эффективного управления данными отраслями, оказания публичных услуг населению.

Причиной этому в развитых государствах служит, прежде всего, изменение экономического уклада жизни общества, а именно углубившаяся социализация экономики, которая в итоге приводит к резкому увеличению числа обязательных для исполнения государством публичных функций. В развивающихся государствах в дополнении к этому еще одним побуждающим фактором является желание как можно быстрее построить необходимые для жизни общества инфраструктурные объекты (дороги, ЖКХ и т.д.).

В настоящее время РФ находится на стадии создания правовой базы ГЧП. Так, 1 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [\[1\]](#). По мысли законодателя закон должен установить общие параметры развития системы государственно-частного партнерства в России, на которые в своем правотворчестве должны будут ориентироваться субъекты РФ.

Однако, несмотря на принятие данного закона вести речь о завершении процесса формирования полноценной законодательной базы, служащей полноценной основой для выстраивания партнерских отношений между публичными и частными субъектами, представляется преждевременным.

Настоящий федеральный закон, многими исследователями относимый к типу классических инвестиционных законов, по сути закрепляет и детально регламентирует осуществление лишь одной формы партнерства между публичным и частным субъектами в экономической сфере общественной жизни, осуществляемого путем заключения договора о ГЧП или МЧП. В то же время в законе ни слова не говорится об иных формах партнерства, которые могут возникать как в социально-экономической, так и в политико-управленческой сферах.

Это подтверждается и тем обстоятельством, что на сегодняшний момент в РФ уже действуют такие инструменты взаимодействия между публичными и частными субъектами в сфере экономики как концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции, имеющие общие с соглашениями о ГЧП черты, и поэтому многими специалистами относимые к формам ГЧП. Из этого следует, что трактовка ГЧП, представленная законодателем в ФЗ №224, являет собой пример крайне узкого подхода к институту ГЧП в целом, не учитывающего как имеющиеся в наличии, так и потенциально возможные в будущем иные формы партнерства в экономической и политической сферах жизни общества.

Вместо формирования базовых положений системы ГЧП в РФ, позволяющих реализовывать долгосрочную стратегию развития отношений между публичными и частными субъектами на основе принципа партнерства, закон лишь усугубляет проблему множественности правового регулирования в данной сфере.

Думается, что принятая на сегодняшний день законодательная трактовка ГЧП служит удовлетворению лишь тактических целей определенных субъектов, однако совсем не отвечает современным стратегическим вызовам социально-экономического и политического характера.

Очевидно, что такой поверхностный подход к регулированию сложной материи общественных отношений, выстраиваемых на принципе партнерства, не сможет удовлетворять потребностям успешного социально-экономического и политического развития государства. Из этого следует, что существует необходимость дальнейшего активного исследования государственно-частного партнерства в различных аспектах этого явления.

Ситуация существенно усложняется тем, что несмотря на имеющееся на сегодняшний день огромное количество опубликованных научных работ, опубликованных на тему государственно-частного партнерства, множества

выполненных или находящихся в процессе реализации проектов, структурированных в различных формах государственно-частного партнерства, проделанных статистических[2] и иных исследований, учеными на доктринальном уровне до сих пор не выработана единая концепция понимания института государственно-частного партнерства.

Причем различие в концепциях понимания рассматриваемого в настоящей работе института прослеживается не только во вполне ожидаемо отличающихся друг от друга взглядах юристов, экономистов, политологов и представителей иных наук, но также и среди представителей различных направлений какой-либо определенной науки. Так, например, представитель науки предпринимательского права А.В. Белицкая признает факт того, что ГЧП может рассматриваться в широком и узком смысле[3]

Для решения экономических, социальных и иных задач, вставших на сегодняшний момент актуальными в нашей стране, требуется по-новому осмыслить множество старых правовых конструкций и норм, в том числе и конституционных. «Лишь умная Университет мощи невидимой руки рынка с видимой головой государства дает шанс для долгосрочного экономического успеха»[4].

Исходя из вышеизложенного анализа проблем, сложившихся в понимании и правовом регулировании института ГЧП, определением объекта и предмета исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, формирующиеся в процессе партнерских отношений публичных и частных субъектов и иных субъектов.

Предмет исследования - государственно-частное партнерство как гражданско-правовая категория.

§ 2 Методология

Таким образом, необходимо дальнейшее изучение института государственно-частного партнерства с применением большого количества научных методов из имеющегося на сегодняшний день в науке арсенала.

Представляется, что организовать исследование проблем, связанных с ГЧП можно посредством последовательного использования целого комплекса методов.

Основным используемым в работе методом, который составит основу исследования станет диалектический, а также приемы, способы и методы познания, апробированные юридической наукой: общенаучные (индукции, дедукции, системный, исторический, структурно-функциональный, анализ, синтез, обобщение, сравнение, аналогия, и др.) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, толкование и др.).

В частности, сравнительно-правовой метод будет использоваться для сравнения концепций государственно-частного партнерства в России и других странах, в том числе сравнения особенностей реализации моделей государственно-частного партнерства в России и других государствах. Формально-логический метод возможно применять при исследовании конституционно-правовых основ государственно-частного партнерства, при выработке определения ГЧП, а также при разработке гражданско-правового понимания института ГЧП, в том числе при выработке научных понятий (категорий).

Системный подход необходимо использовать в процессе классификации форм ГЧП, а также в процессе исследования функций государства, форм их осуществления во взаимодействии с публичными и частными интересами. Исторический метод необходим при анализе эволюции института государственно-частного партнерства. Статистический метод будет применен при анализе официальных данных Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, что позволит сделать выводы о динамике и эффективности проектов государственно-частного партнерства в различных сферах.

Выводы и предложения, сформулированные в процессе исследования, необходимо соотнести с позициями, суждениями, оценками известных российских и зарубежных ученых, подкрепленных анализом нормативно-правового материала, правоприменительной практики. В исследовании особую важность приобретут методы индукции и дедукции, сравнения, в том числе сравнения с моделями явлений и процессов.

Для достижения системности исследования отдельные вопросы необходимо рассматривались в их межотраслевом контексте с выводом в плоскости гражданско-правового анализа. Большое внимание будет уделено применимому опыту и передовым практикам зарубежных стран и международных финансовых организаций в сфере ГЧП.

При рассмотрении проблем института ГЧП необходимо обратить внимание и на возникающие чисто практические вопросы, для решения которых следует применить эмпирические методы познания, в том числе методы ретроспекции и прогнозирования.

Необходимо провести исследования, заключающиеся, например, в выявлении и описании интересов заинтересованных сторон (государства и представителей бизнеса) для того, чтобы понять, каким образом каждая из них будет реагировать на те или иные стимулы программ и механизмов ГЧП, какие барьеры и риски могут проявиться в ходе реализации совместных проектов. Поставленная задача требует проведения социальной оценки механизма ГЧП, исследовательскими задачами которой обычно являются выявление участников таких проектов и их интересов, прогнозирование их поведения и оценка социальных рисков в ходе реализации проекта.

Для выполнения исследования подходят такие стандартные методы как опросы и анкетирования руководителей частных компаний и представителей государственных органов, общественных организаций.

С практической точки зрения очень важно применять такой метод научного познания как изучение и обобщение опыта (деятельности). Для подтверждения этого рассмотрим одну из практических ситуаций, возникающих при претворении в жизнь проекта ГЧП.

Бесспорным является наличие нескольких типов субъектов, участвующих в жизни ГЧП проекта: государственные служащие (со стороны публичного субъекта), частные лица и представители контролирующих общественных организаций (на практике участвуют не всегда). Описывая поведение государственных служащих, необходимо сказать, что обычно один конкретный чиновник получает определенных ГЧП-проект в первый раз в своей жизни и подобный проект реализует единожды в своей служебной деятельности.

Таким образом, государственный служащий в случае назначения его ответственным за проект со стороны публичного партнера думает только о максимизации контроля над управленческими решениями по проекту и минимизации ответственности в случае неудачи. Такая психология «временщиков» - чиновников часто ведет к удорожанию проектов и их неэффективности[5].

Проблемы возникают и в случае появления в государственном органе имеющего добросовестные намерения служащего, надеющегося на плодотворную

реализацию проекта, и тогда устоявшаяся в органе «система ценностей» со своими устоявшимися неформальными правилами запросто может отторгнуть такого служащего.

Выявив проблемы методологии исследования, определим цель, которая ставится в работе.

Целью исследований является выявление правовых основ института ГЧП и обоснование с гражданско-правовых позиций конструкции партнерства между публичными и частными субъектами, осуществляемого в различных сферах жизни общества.

В соответствии с названной целью в исследовании поставлены следующие **задачи**:

1. сформировать гражданско-правовое понимание института ГЧП и на основании этого сформулировать определение государственно-частного партнерства;
2. на основе анализа норм Конституции РФ, в том числе в их истолковании Конституционным Судом РФ, выявить конституционно-правовые положения, на основе которых могут строиться партнерские отношения между субъектами в различных сферах общественной жизни в РФ;
3. рассмотреть характерные черты муниципально-частного партнерства и государственно-частного партнерства в их соотношении с понятием публично-частное партнерство;
4. выявить особенности ГЧП в экономической и политической сферах жизни общества, провести классификацию форм партнерств в указанных сферах;
5. на основании анализа и классификации форм ГЧП в экономической и политической сферах общественной жизни выделить общие черты, характерные для всех видов партнерств, а также специфические особенности, присущие каждому виду партнерства;
6. определить объективные пределы использования государственно-частного партнерства для реализации функций государства;

Выводы, которые будут сформулированы в процессе работы, необходимо будет соотнести с позициями и оценками известных российских и зарубежных ученых, подкрепить анализом нормативно-правового материала, правоприменительной практики высших судебных инстанций.

Использованные источники

Н.А. Игнатюк «Государственно-частное партнерство» Москва Юстицинформ 2012

О.Е. Кузина «Барьеры развития Государственно-частного партнерства в России: социальный анализ» Социологический журнал 2011 г. №3

А.В. Белицкая «Комментарий к ФЗ от 13.07.2015 N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Москва Юстицинформ 2016

ФЗ «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

Колодко Г.В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? М.: Магистр, 2011.

1. ФЗ «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 [↑](#)
2. См. напр. исследование Минэкономразвития развитие государственно-частного партнерства в россии в 2015-2016 годах. Рейтинг регионов по уровню развития гчп / http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2016_B5_Block_04-04-2016.pdf [↑](#)
3. Белицкая А.В. Комментарий к ФЗ от 13.07.2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»: М., Юстицинформ, 2016 С.8 [↑](#)
4. Колодко Г.В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше? М.: Магистр, 2011. С. 133 [↑](#)
5. О.Е. Кузина «Барьеры развития Государственно-частного партнерства в России: социальный анализ» Социологический журнал 2011 г. №3 [↑](#)