

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

Правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации

■ **Е.Е. СЕРЕБРЯКОВА** – преподаватель кафедры предпринимательского права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина (филиал в г. Вологде)

Статья содержит анализ понятия государственно-частного партнерства, его наиболее распространенных форм, таких как партнерство в экономической сфере, сфере исполнения уголовного наказания, а также раскрывает роль государства в инновационной сфере.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; этапы развития государственно-частного партнерства; партнерство в уголовно-исполнительной сфере; концессионные соглашения; научно-техническое развитие; технико-внедренческая деятельность.

Legal regulation of public-private partnerships in the Russian Federation

■ **E.E. SEREBRYAKOVA** – lecturer in Business law Branch of the MSAL after O. E. Kutafin in Vologda

The article analyzes the concept of public-private partnership, its most common forms, such as in the partnership, in economic sphere, criminally-executive area, and also in article reveals a state role in innovative sphere.

Key words: Public-private partnerships; development stages of public-private partnerships; concession agreements; technological development; innovation activity.

В настоящее время в законодательстве отсутствует определение государственно-частного партнерства. Не выработано единое понятие данного термина и в правовой теории. Так, С.Н. Сильвестров в государственно-частном партнерстве видит «не что иное, как организационный альянс между институтами государства и бизнеса, направленный на реализацию крупномасштабных или уникальных проектов различных областей жизни, прежде всего в производственной инфраструктуре, а в последние годы и в социальной сфере»¹.

Несколько иную дефиницию предлагает В.Г. Варнавский, который считает, что го-

сударственно-частное партнерство – «это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг»².

Одной из наиболее распространенных форм государственно-частного партнерства являются концессионные соглашения. В соответствии с положением ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»³ по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет

создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности, которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

А.Т. Джигоев выделяет следующие виды реализации проектов государственно-частного партнерства:

– **ВОТ (Build-Operate-Transfer)** – «строительство-управление-передача». Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству.

– **ВТО (Transfer-Operate)** – «строительство-передача-управление». Концессионер строит объект, который передается государству (концеденту) в собственность сразу после завершения строительства, после чего он переходит в эксплуатацию концессионера.

– **ВОО (Build-Own-Operate)** – «строительство-владение-управление». Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается.

– **ВООТ (Build-Own-Operate-Transfer)** – «строительство-владение-управление-передача». Владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определенного срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства.

– Обратный **ВООТ (Build-Own-Operate-Transfer)** – «строительство-владение-управление-передача». Государственный сектор финансирует и создает инфраструктуру, передает ее в эксплуатацию частной компании, которая постепенно приобретает ее в собственность.

– **ВВО (Buy-Build-Operate)** – «покупка-строительство-управление» – форма продажи, которая включает восстановление или расширение существующего объекта. Государство продает объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления⁴.

В то же время достаточно распространенным видом государственно-частного партнерства является партнерство в инновационной сфере, обладающее тем не менее большинством проблем, характерных для государственно-частного партнерства в целом. Более того, отсутствует и единое определение термина, отражающее все специфические черты рассматриваемого явления.

Как отмечают Д.А. Рубвальтер, А.В. Кольцов и Е.А. Наумов, «в целом государственно-частное партнерство в инновационной сфере можно определить как сотрудничество, при котором государственные и частные структуры выступают как равноправные партнеры, взаимно дополняя друг друга. Государство поддерживает систему образования и науки, являющиеся источниками инноваций, создает благоприятные правовые условия и инновационную инфраструктуру, стимулирующие инновационное предпринимательство, а предпринимательский сектор берет на себя основной коммерческий риск работы на рынке и получает основную часть прибыли.

Государство получает свои дивиденды в форме увеличения налоговых поступления, решения социальных проблем и повышение общего уровня производства, тем самым увеличивая конкурентоспособность продукции и услуг на мировом рынке. Важно отметить, что такое взаимодействие государства и бизнеса отвечает и интересам гражданского общества в целом⁵.

Определение государственно-частного партнерства в инновационной сфере было разработано Комитетом **OECD** по научной и технологической политике. Первоначально оно определялось как любые официальные отношения или договоренности на фиксированный бесконечный период времени между государственными и частными участниками, в которых обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информации для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологий и инноваций. Позднее были предложены несколько иные критерии государственно-частного партнерства в инновационной сфере, основным из которых является институциональность, то есть государственно-частное партнерство должно предполагать официальные отношения или договоренности между государственными и частными секторами.

Правительство должно, несомненно, стать партнером частного сектора, а не просто катализатором или регулятором частного сектора. Совместные цели и четко определенный государственный интерес, сами цели должны быть ясно идентифицированы с государственной точки зрения и связаны с конкретными целями и миссиями правительства. Должно быть активное привлечение и совместное инвестирование ресурсов, где активное участие в принятии решения, процессе менеджмента и соинвестирования ресурсов должны принимать все партнеры (финансировании, оборудовании, персонале, информации и услугах)⁶.

Анализируя данные определения, Д.А. Рубвальтер, А.В. Кольцов и Е.А. Наумов выделяют шесть основных признаков, характеризующих государственно-частное партнерство:

1. Стороны партнерства должны быть представлены как государственными, так и частными секторами экономики.

2. Взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.).

3. Взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны носить партнерский, то есть равноправный характер.

4. Стороны государственно-частного партнерства должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес.

5. Стороны государственно-частного партнерства должны объединить свои вклады для достижения общих целей.

6. Стороны государственно-частного партнерства должны распределять между собой расходы и риски, а также участвовать в использовании полученных результатов⁷.

Особо следует отметить и роль государственно-частного партнерства в реализации проектов ФСИН России, которые предполагают вовлечение осужденных в трудовую деятельность. Решением данной проблемы на федеральном уровне может стать введение значительной льготы по налогу на прибыль либо полное освобождение от данного налога производства УИС.

Так, П.В. Голодов и Л.Л. Малкова считают, что «высвобождающиеся средства могут быть направлены на модернизацию и техническое перевооружение основных производственных фондов, как следствие, создание дополнительных рабочих

мет, обеспечивающих максимальную занятость спецконтингента». Базой для создания и успешного функционирования центров трудовой адаптации осужденных должны стать соответствующие кооперационные соглашения о сотрудничестве с местными центрами занятости населения, общественными организациями в лице профсоюзов, объединений предпринимателей и государственными органами. На основе таких соглашений смогут более эффективно решаться вопросы развития учебно-производственной базы исправительных учреждений, а также вопросы трудоустройства осужденных после отбытия наказания⁸.

Следовательно, основой государственно-частного партнерства с органами УИС является не только содействие трудовой занятости осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях, за счет развития прямых связей с промышленными предприятиями, использование осужденных для выполнения работ, не требующих высокой квалификации, рассмотрение вопроса о предоставлении квот предприятиям различных форм собственности для трудоустройства лиц, освобожденных из мест лишения свободы и осужденных к исправительным работам, но и обеспечение взаимодействия учреждений и органов УИС с организациями государственной власти субъекта федерации и органами местного самоуправления в целях совместного решения вопросов трудоустройства осужденных.

Более того, установление договорных отношений с местными центрами занятости населения, общественными организациями в лице крупных профсоюзов и объединений предпринимателей, некоммерческих общественных организаций правоохранительной и социальной направленности может осуществляться в целях решения вопросов развития учебно-производственной базы исправительных учреждений и профессиональных училищ, созданных при них⁹.

Мотивы участия в рассматриваемой разновидности государственно-частного партнерства различаются в зависимости от того, о какой стороне соглашения идет речь. Так, участие в данных отношениях представителей частного предпринимательства непосредственно связано с возможностью получения прибыли, а также с реализацией возможностей для становления и развития бизнеса.

В отношении публичных образований С.Н. Сильвестров поясняет, что «государство первым и в обязательном порядке должно ясно и определенно сформулировать свои интересы прежде, чем организовывать партнерство с бизнесом. Интересы эти должны выражать ту общественную заинтересованность, те потребности, которые существуют на данный момент в конкретной области и в которой должны реализовываться те или иные партнеры»¹⁰.

Кроме того, «мотивация участия в партнерстве государственного сектора обусловлена как общими, так и специфическими целями. К общим целям условно можно отнести такие, как экономический рост и обеспечение конкурентоспособности научно-технической продукции и услуг, стимулирование инновационной активности производителей высокотехнологичной продукции и услуг. Особо следует подчеркнуть и создание новых наукоемких фирм и поддержку малых и средних инновационных предприятий, привлечение внебюджетных источников финансирования, повышение эффективности государственных расходов на исследования и разработки.

Более специфические цели включают как разработку ключевых технологий для федеральных государственных нужд, вовлечение в экономический оборот и коммерциализацию результатов исследований и разработок, полученных с использованием средств государственного бюджета, так и развитие инфраструктуры»¹¹.

Как правило, процесс реализации государственно-частного партнерства в инновационной сфере включает в себя несколько составляющих или этапов.

Первый этап предполагает финансирование фундаментальных исследований, если они имеют место в данном проекте. На этом этапе также происходит заключение договора, к условиям которого относятся: указание на вид партнерства, распределение имущественных взносов между сторонами, порядок перехода права собственности на вновь созданный объект (в том числе объект интеллектуальной собственности), порядок распределения прибыли, отдельные гарантии сторон соглашения и т.д.

Второй этап предусматривает работу над инновационным проектом, в том числе решение вопроса о распределении рисков и обязанностей между сторонами партнерства.

Третий этап заключается в проведении исследований, разработок, и последний – в коммерциализации результатов исследований, обеспечении производства и сбыта создаваемой продукции.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется целый ряд различных по целям и формам реализации программ и проектов, которые могут быть отнесены к государственно-частному партнерству в инновационной сфере. В целом данные проекты ориентированы на решение таких задач, как поддержка процесса трансферта результатов исследований и разработок, создаваемых организациями различных форм собственности, доведение их до рынка; международное сотрудничество; особая поддержка малых инновационных предприятий и т.д.

Вместе с тем, несмотря на существующие проблемы в рассматриваемой области, исключительная значимость государственно-частного партнерства как эффективного инструмента реализации инновационной политики определяется «развитием инновационной инфраструктуры с учетом интересов и при активном участии бизнеса, повышением эффективности использования государственной собственности и бюджетных расходов, в том числе направленных на поддержку инноваций, стимулированием частного сектора к развитию предпринимательской активности в областях, обладающих наибольшим потенциалом качественного экономического роста»¹².

Таким образом, несмотря на наличие определенных проблем в рассматриваемой области, государственно-частное партнерство представляет собой достаточно эффективную форму взаимодействия государства и частного предпринимательства. В качестве предпосылок его реализации можно выделить такие, как системность регулирования данной сферы общественных отношений, баланс приоритетов развития, привлечение иностранных ресурсов, привлечение внебюджетных средств финансирования и др.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Сильвестров С.Н. Государственно-частное партнерство: Российские варианты // Научные труды вольного экономического общества России. М., 2009. С. 24.

² Варнавский В. Г. Альянс на неопределенный срок // Фельдпочта. 2004. № 29. С. 5.

³ См.: Российская газета. 2005. 26 июля.

⁴ См.: Джиоев А.Т. Государственно частное партнерство в России: проблемы становления // Научные труды вольного экономического общества России. М., 2009. С. 101–102.

⁵ Рубвальтер Д.А., Кольцов А.В., Наумов Е.А. Нормативно-правовое обеспечение государственно-частного партнерства в научно-технической и инновационной сферах в России: проблемы и направления совершенствования. <http://ipr.inage.ru>

⁶ См.: Там же.

⁷ См.: Там же.

⁸ Голодов П.В., Малкова Л.Л. Трудовая адаптация осужденных: теоретические и прикладные аспекты // История развития и современное состояние пенитенциарной науки, медицины и практики исполнения наказаний: Материалы междунар. науч.-парк. конф. М., 2009. Ч. 2. С. 38–42.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ Сильвестров С.Н. Государственно-частное партнерство: Российские варианты. С. 24.

¹¹ Рубвальтер Д.А., Кольцов А.В., Наумов Е.А. Нормативно правовое обеспечение государственно-частного партнерства в научно-технической и инновационной сферах в России: проблемы и направления совершенствования.

¹² Савранский П.В. Государственно-частное партнерство в реализации перспективных направлений инновационного развития экономики России. С. 2.

¹ Sil'vestrov S.N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: Rossijskie varianty // Nauchnye trudy vol'nogo jekonomicheskogo obwestva Rossii. M., 2009. S. 24.

² Varnavskij V. G. Al'jans na neopredelennyj srok // Fel'dpochta. 2004. № 29. S. 5.

³ Sm.: Rossijskaja gazeta. 2005. 26 ijulja.

⁴ Sm.: Dzhioev A.T. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii: problemy stanovlenija // Nauchnye trudy vol'nogo jekonomicheskogo obwestva Rossii. M., 2009. S. 101–102.

⁵ Rubval'ter D.A., Kol'cov A.V., Naumov E.A. Normativno-pravovoe obespechenie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v nauchno-tehnicheskoy i innovacionnoj sferah v Rossii: problemy i napravlenija sovershenstvovanija. <http://ipr.inage.ru>

⁶ Sm.: Tam zhe.

⁷ Sm.: Tam zhe.

⁸ Golodov P.V., Malkova L.L. Trudovaja adaptacija osuzhdennyh: teoreticheskie i prikladnye aspekty // Istorija razvitija i sovremennoe sostojanie penitenciarnoj nauki, mediciny i praktiki ispolnenija nakazanij: Materialy mezhdunar. nauch.-parkt. konf. M., 2009. Ch. 2. S. 38–42.

⁹ Sm.: Tam zhe.

¹⁰ Sil'vestrov S.N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: Rossijskie varianty. S. 24.

¹¹ Rubval'ter D.A., Kol'cov A.V., Naumov E.A. Normativno-pravovoe obespechenie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v nauchno-tehnicheskoy i innovacionnoj sferah v Rossii: problemy i napravlenija sovershenstvovanija.

¹² Savranskij P.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v realizacii perspektivnyh napravlenij innovacionnogo razvitija jekonomiki Rossii. S. 2.