ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

(Санкт-Петербург)

На правах рукописи

ГУБАНОВ ИЛЬЯ АНДРЕЕВИЧ

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

(вопросы теории и практики)

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Санкт-Петербург

2010

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права НОУ ВПО «Юридический институт» (Санкт-Петербург)

Научный руководитель: **доктор юридических наук, профессор КОМАРОВ Сергей Александрович**

Официальные оппоненты: **доктор юридических наук, профессор ЩЕНДРИГИН Евгений Николаевич**

кандидат юридических наук ПЕТРОВИЧ Денис Вячеславович

Ведущая организация: **Костромской государственный университет им. Н.А.Некрасова**

Защита диссертации состоится 18 декабря 2010 года, в 14^{oo} на заседании Диссертационного совета Д 521.073.01 при Юридическом институте (Санкт-Петербург) по адресу: 199106, Санкт-Петербург, В.О., ул. Гаванская, д. 3. Зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке института. Автореферат выставлен на сайте www.lawinst-spb.ru

Автореферат разослан 17 ноября 2010 года

Ученый секретарь диссертационного Совета кандидат юридических наук, доцент **Т.Л.Комарова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Третье тысячелетие вместе с новыми инвестиционными, технологическими и инновационными возможностями преподносит ранее не исследованные, но актуальные и важные проблемы. На современном этапе развития рыночных отношений в России понятие «рынок» определяется не только как место встречи двух хозяйствующих субъектов, но и как институт влияния на общественные отношения, проведения взаимосогласованной политики заинтересованных лиц.

Рыночная экономика – экономика, организованная на основе рыночной саморегуляции, при которой координация действий участников осуществляется государством на основе введения обязательных платежей в бюджет и издания правовых актов. В то же время государство вправе участвовать в гражданском (хозяйственном) обороте в лице уполномоченных органов наравне с другими субъектами – физическими и юридическими лицами, а также международными организациями. Таким образом, государство консолидирует полномочия «держателя» и отправителя публичной власти и равноправного участника рыночных отношений.

Являясь крупной публичной организацией, государство de facto не всегда способно действенно среагировать или мгновенно изменить спланированный экономический курс. В этом случае возникает необходимость формирования новых социальных институтов, способных стать факторами ускоренной и общесистемной модернизации той или иной сферы производства или области распределения. Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) позволяет государству, с одной стороны, уменьшить бремя расходов бюджета на проведение внутренней общественной политики, а с другой – увеличить доходы от результативного управления своими активами – недвижимым имуществом и финансовыми ресурсами.

Государство организует свою регулирующую деятельность в сфере партнерства с частным сектором в трех основных направлениях. Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения

бизнеса с обществом в целом и с публичной властью, в частности. Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает формы и методы, а также его конкретные механизмы. При реализации проектов ГЧП государство получает возможность беспрепятственно и эффективно реализовывать свои функции через контроль, регулирование и соблюдение общественных интересов.

В начале XXI века изменение роли государства в экономике и расширение сферы партнерских отношений нашли свое отражение в создании специальных институтов: агентств (в США, Великобритании), государственных корпораций (в Италии, Новой Зеландии, России), ассоциаций (во Франции, Германии, Венгрии) и др. В настоящее время лидерами в области государственно-частного партнерства являются США, Великобритания, Франция и Германия.

Опыт развитых стран мира свидетельствует о том, что партнерские отношения государства и бизнеса всегда находились в поле специального внимания властей[1]. Проблемы улучшения управления государственной собственностью и возможности привлечения частных капиталов к реализации публичных интересов и государственных инициатив требовали регулярной концептуальной проработки. Партнерство не развивалось стихийно, а было вписано в общие процессы финансовой децентрализации публичной власти, передачи ряда государственных полномочий с центрального уровня на местный, частичной приватизации некоторых функций государства.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение проблематики отношений, складывающихся в рамках государственно-частного партнерства, потребовало междисциплинарной концентрации сил зарубежных и российских ученых.

---

[1] *Grimsey D.* & *Lewis M. K.* Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects // International Journal of Project Management, 2002. № 20. — p. 110.

Вопросы сущности публичной власти затрагивались многими авторами, исследующими проблемы государства, права, общества, личности. Среди них особо следует выделить работы Абдулаева М.И., Алексеева С.С., Арзамаскина Н.Н., Арзамасова Ю.Г., Афанасьева В.С., Баева В.Г., Баранова В.М., Бутылина В.Н., Бутько Л.В., Величко А.М., Венгерова А.Б., Вернадского В.И., Витрука Н.В., Вороненкова Д.Н., Гришковца А.А., Денисова А.И., Дмитриева Ю.А., Дроздовой А.М., Залужного А.Г., Зорькина В.Д., Кашаниной Т.В., Кененова А.А., Керимова Д.А., Комарова С.А., Комаровой Т.Л., Кудрявцева В.Н., Лазарева В.В., Лукашевой Е.А., Малько А.В., Мальцева Г.В., Марукова А.Ф., Марченко М.Н., Матузова Н.И., Матюхина А.А., Мокрого В.С., Морозовой Л.А., Мулукаева Р.С., Пиголкина А.С., Полищука Н.И., Ростовщикова И.В., Сальникова В.П., Сенякина И.Н., Суханова Е.А., Харитонова А.Н., Чиркина В.Е., Щендригина Е.Н. и др.

Исследованию природы и роли государства в современной экономике уделяли внимание иностранные ученые Аткинсон Э., Стиглиц Д., Осборн Д., Таллок Г. и др. Различные аспекты сущности государственно-частного партнерства, процессов формирования и функционирования данного института изучаются такими зарубежными исследователями, как: Брю Стенли Л., Гэлбрейт Дж. К., Джэнкс Э., Кейнс Дж., Макконнелл Кэмпбелл Р., Маршалл А., Льюис М., Ойкен В., Стиглиц Дж. Ю. и др.

В отечественной экономической литературе в разработку проблем развития взаимоотношений государства и бизнеса важный вклад внесли ученые-экономисты Абалкин Л.И., Афанасьев М.Н., Белоусов Р.А., Варнавский В.Г., Глазьев С.Ю., Дробот Г.А., Некипелова А.Д., Осадчая И.М., Зудин А.Ю., Перегудов С.П., Шамхалов Ф.И., Шишков Ю.И., Ясин Е.А. и др.

Политико-правовые аспекты государственно-частного партнерства в России нашли свое отражение в работах Вилисова М.В., Сулакшина С.С., Хрусталевой Е.А., Якунина В.И. и др.

В то же время комплексные правовые исследования, раскрывающие правовую сущность отношений государственно-частного партнерства, опре-

деляющие место института ГЧП в системе права и законодательства Российской Федерации, правовые формы партнерства, а также порядок разработки и реализации проектов в рамках ГЧП с позиции общей теории государства и права, в настоящее время отсутствуют. Исходя из этого были сформулированы цели и задачи, объект и предмет диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования заключается в определении государственно-частного партнерства в качестве самостоятельного межотраслевого правового института в юридической науке России и разработке самостоятельного нормативного акта, регламентирующего отношения в сфере государственно-частного партнерства.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих **задач:**

- *анализ* опыта участников отношений государственно-частного партнерства в иностранных государствах;

- *классификация* форм реализации взаимовыгодного сотрудничества иностранных государств с бизнес-структурами при обеспечении интересов обеих сторон и достижении общественно-полезных целей;

- *определение* теоретических основ взаимодействия государства с заинтересованными лицами, участвующими в хозяйственном обороте, в рамках правового института государственно-частного партнерства в России;

- *выявление* особенностей корреляции участвующих субъектов в проектах государственно-частного партнерства в России;

- *раскрытие* сущности и порядка разрешения проблем, связанных с неразвитостью российской законодательной базы, для обеспечения эффективного сотрудничества государства с третьими лицами;

- *обоснование* необходимости принятия самостоятельного нормативного правового акта, содержащего нормы о порядке и формах функционирования института государственно-частного партнерства в России;

- *разработка* проекта федерального закона «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации» как основного нормативного правового акта, регулирующего общественные отношения, складывающиеся в рам-

ках сотрудничества государства с третьими лицами при формировании, разработке и реализации проектов в формах государственно-частного партнерства.

Объектом исследования являются общественные отношения по поводу государственно-частного партнерства, связанные с процессом взаимодействия государства в лице уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления с заинтересованными физическими и юридическими лицами, а также международными организациями.

Предмет исследования – правовой аспект функционирования форм государственно-частного партнерства при реализации функций Российского государства.

Методологическую основу исследования составили общенаучные, общелогические методы познания общественных явлений: системный, исторический, логический, анализа и синтеза, дедукции и индукции, моделирования. Для интерпретации научных концепций и нормативных правовых актов в работе были использованы специально-юридические методы: формально-юридический, толкования, сравнительного правоведения и другие методы познания, которые позволяют исследовать рассматриваемую тему.

Теоретической основой исследования стали работы дореволюционных, советских и современных ученых-юристов, экономистов, политологов, теоретиков государства и права, специалистов конституционного права, гражданского права, других отраслевых наук, как отечественных, так и иностранных.

Нормативную базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, иностранных государств, а также справочные, аналитические материалы и практика работы государственных органов.

Научная новизна диссертационной работы заключается в том, что это первая попытка правового исследования института государственно-частного партнерства в Российской Федерации в рамках общей теории государства и права.

В диссертации впервые дается системная характеристика нормативно-правового обеспечения отношений ГЧП. Элементами научной новизны являются положения диссертационного исследования в части определения и систематизации правовых форм реализации проектов государственно-частного партнерства, а также предложения проекта нормативного правового акта, регулирующего ГЧП-отношения на федеральном уровне.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.

1. В настоящий момент вопросам изучения отношений, связанных с государственно-частным партнерством, посвящены многие исследования ученых-экономистов, однако в юридической науке до сих пор не сформулировано единого понятия отношений, существующих в рамках ГЧП. В целях обеспечения теоретической базы развития практических отношений в области государственно-частного партнерства вся совокупность научных знаний из экономики, политологии, социологии и юриспруденции должна быть сгруппирована в отдельный межотраслевой институт, объединяющий основные понятия и характеризующий отношения партнеров в проектах ГЧП. Автором диссертационного исследования предлагается понятие правоотношений государственно-частного партнерства, а также определяются предмет, методы, принципы и формы правового института государственно-частного партнерства.

2. Государственно-частное партнерство является одним из приоритетных направлений деятельности государств «первого эшелона», сотрудничающих как с национальными организациями, так и с транснациональными корпорациями в целях осуществления наиболее перспективных проектов развития местной инфраструктуры, оказания публичных услуг населению, а

также повышения эффективности реализации социальных проектов. В зависимости от принадлежности правовой системы к романо-германской или англосаксонской правовой семье выделяются различные критерии классификации форм реализации проектов ГЧП. В зарубежной литературе принято дифференцировать организационно-правовые модели сотрудничества в зависимости от объема передаваемых прав (правомочий собственности), разделения рисков между партнерами, ответственности за проведенные виды работ и гарантий надлежащего исполнения обязательств. Наиболее распространенными формами сотрудничества в странах, реализующих проекты ГЧП, являются контракты типа BOT (Build, Operate, Transfer), BTO (Build, Transfer, Operate), BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer), DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer), DBFO (Design, Build, Finance, Operate). Кроме указанных, в некоторых специфических проектах могут применяться соглашения Brownfield, Lease contracts, Service contracts.

Обосновано, что принятый во внимание накопленный опыт зарубежных партнерств способен оказать положительное воздействие на материализацию задуманных амбициозных проектов и предостеречь от возможных ошибок при сотрудничестве государства и частных инвесторов в России.

3. Государство призвано осуществлять четко выраженную внешнюю и внутреннюю политику в сфере государственно-частного партнерства, исходя из своих функций, под которыми понимаются главные социально значимые направления (стороны, виды) деятельности государства на конкретном историческом этапе развития общества. Российская Федерация – не только правовое демократическое государство, это и социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. На сегодняшний день Российская Федерация является страной с динамично развивающейся рыночной экономикой. Все чаще звучат призывы к бизнесу быть «социально ответственным»[2].

[2] См.: *Путин В.В.* Интервью информационному агентству Bloomberg. 27 января 2009 года // URL: http://www.government.ru/

Исходя из этого, предпринимательская деятельность, в особенности при сотрудничестве с государством, должна быть доходной статьей бюджета не только определенной группы лиц.

По мнению автора, проекты, программы, законы, принимаемые и проводимые в жизнь государством, должны быть социально ориентированными и приносить пользу всему обществу, увеличивая его благосостояние, повышая жизненный уровень и результативно используя имеющиеся финансовые, биологические и другие ресурсы.

4. Обосновывается идея о том, что в соответствии с поставленными задачами и определенным порядком их достижения для каждого из участников раскрыты и обоснованы выгоды от участия в реализации проектов ГЧП. Среди основных так называемых «выгод» автором выделяются: финансовые, бюджетные, социально-экономические, экологические, политические, технологические и т.п. выгоды. В результате участия в проектах ГЧП «выигрывает» каждый участник. Государство уменьшает бремя финансовых расходов на бюджет, предоставляет возможность подчиненным органам и организациям самостоятельно реализовывать имеющийся потенциал и желание. Частный инвестор извлекает максимальную прибыль из альянса с государством – в существующем правовом поле обеспечивается стабильный доход, политическая поддержка реализуемого проекта, а также социальная ответственность перед обществом.

5. С момента появления в научном обороте понятия «государственно-частное партнерство» не прекращаются дискуссии о необходимости принятия самостоятельного акта в форме закона федерального уровня, регулирующего отношения сторон при разработке и реализации проектов ГЧП. В результате анализа нормативных правовых актов, принятых некоторыми субъектами Российской Федерации и лишь частично регулирующих формы и механизм взаимосогласованного участия субъектов хозяйственной деятельности в ГЧП-отношениях, автором разработан проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации». Данный за-

конопроект содержит нормы, регулирующие порядок возникновения, развития и прекращения отношений в рамках института государственно-частного партнерства, и предполагается как базовый для развития регионального законодательства о ГЧП.

6. Дополнительно аргументируется необходимость пристального внимания к формам ГЧП, ослабляющим финансовую нагрузку на бюджетное финансирование и привлекающим частных инвесторов к возрождению таких понятий, как меценатство, спонсорство и жертвование в социально ориентированных сферах – науке, образовании, здравоохранении и культуре.

Проекты государственно-частного партнерства могут быть реализованы во многих отраслях экономики и на особенно важных направлениях государственной политики. В настоящий момент отдельные формы ГЧП используются в России для поддержки малого бизнеса, управления федеральным недвижимым имуществом и финансовыми активами.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его положения дополняют содержание политической, экономической, социальной, культурно-воспитательной и охранительной функций современного Российского государства, расширяют теоретические представления о способах и формах их оптимизации.

Практическая значимость исследования состоит в том, что материалы диссертационного исследования могут служить базой для дальнейшего изучения теоретических и научно-практических проблем, связанных с развитием института государственно-частного партнерства, а также с разработкой и реализацией социально значимых проектов ГЧП.

Содержащиеся в диссертации теоретические обобщения могут быть использованы в разработке и чтении курсов лекций по дисциплинам: теория государства и права, гражданское право, административное право. Сформулированные в диссертации практические выводы могут быть реализованы в управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при разработке нормативных актов и приоритетных общест-

венно полезных программ и проектов.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационной работы излагались на заседаниях кафедры теории и истории государства и права Юридического института (Санкт-Петербург), опубликованы в статьях, апробированы в процессе преподавания курсов теории государства и права, сравнительного правоведения.

Положения диссертационного исследования докладывались на всероссийских и межвузовских научно-практических конференциях: «Право и экономика» (Ростов-на-Дону, 2008 г.), «Политика. Власть. Право» (Санкт-Петербург, 2009-2010 гг.), интернет-конференции «Личность. Право. Государство» (Москва, декабрь 2009 г.), «круглых столах», проводимых в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Структура и объем диссертации определяются целями и задачами исследования, которое состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность, показывается степень ее разработанности, определяются цель, задачи, предмет и объект, методологическая, теоретическая основа исследования, нормативная база исследования, его новизна, приводятся основные положения, выносимые на защиту, освещается теоретическая и научно-практическая значимость полученных результатов, апробация и структура работы.

В первой главе – «Правовой институт государственно-частного партнерства» – сформулированы основные понятия о государственно-частном партнерстве как отдельном правовом институте в общей теории государства и права, принципы построения и элементы правоотношений государственно-частного партнерства, а также формы реализации проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

В первом параграфе – «Государственно-частное партнерство в России: предмет, методы и принципы правового регулирования» – обосновы-

ваются степень и важность формирования новых форм партнерства государства и бизнеса, причины возникновения межотраслевого правового института государственно-частного партнерства. Наряду с этим осуществляется анализ предмета правового регулирования, методов, принципов построения ГЧП-отношений.

В нормативных правовых актах органов государственной власти Российской Федерации всех уровней можно встретить соседствующие друг с другом понятия – «государственно-частное партнерство», «частно-государственное партнерство», «партнерство государства с бизнес-сообществом». При этом в одном и том же документе часто используется то одно, то другое словосочетание. Однако единое определение, детализирующее понятие ГЧП как отдельного правового института, определяющее законодательное регулирование данной сферы, порядок взаимоотношений участников и иные вопросы, отсутствует. В то же время, например, в актах Правительства Российской Федерации то утверждается, что принципы и механизм государственно-частного партнерства есть, то речь идет об их формировании и дальнейшем совершенствовании[3].

Предметом правового регулирования института государственно-частного партнерства являются общественные отношения двух и более субъектов. Основной признак «партнерских» отношений - необходимость общения участников отношений, то есть установление контактов друг с другом, порождаемых совместной деятельностью и включающих в себя как минимум три различных процесса: коммуникацию (обмен информацией), интеракцию (обмен действиями) и социальную перцепцию (восприятие и понимание партнера). Именно взаимное волеизъявление является связующим звеном между началом отношений партнеров и дальнейшей реализацией поставленных данными партнерами задач.

В правовом аспекте государственно-частное партнерство необходимо рассматривать в двух смыслах.

В широком смысле ГЧП – это система правовых норм, образующая самостоятельный межотраслевой правовой институт. Данный институт регулирует общественные отношения, связанные со взаимодействием государства в

[3] См.: О законодательном обеспечении государственно-частного партнерства в России и за рубежом. – М.: Издание Государственной Думы ФС РФ, 2008 // URL:http://www.duma.gov.ru.

лице уполномоченных федеральных органов, и/или субъектов Федерации в лице уполномоченных органов субъектов Федерации, и/или муниципальных образований в лице уполномоченных органов местного самоуправления с юридическими лицами (в том числе индивидуальными предпринимателями), зарегистрированными в установленном законом порядке, и физическими лицами в целях достижения общественно важных и полезных целей и решения задач при реализации функций государства.

Как система, объединяющая различные правовые формы сотрудничества участников проектов ГЧП, данный институт понимается в узком смысле. К данной системе сотрудничества относятся: концессионные соглашения, государственные корпорации, фонды, созданные в целях реализации инвестиционных проектов, федеральные целевые программы, договоры на выполнение научно-исследовательских работ, а также опытно-конструкторских работ, договоры доверительного управления имуществом, совместно финансируемые предприятия. Каждая из перечисленных правовых форм в настоящее время достаточно широко используется в России. В особенности это касается договоров на выполнение научно-исследовательских работ, а также опытно-конструкторских работ. Наряду с указанными формами в зарубежной литературе выделяются проекты делегированного управления («delegated management projects»), проекты финансовой инициативы частных инвесторов («private finance initiative projects»), Greenfield-проекты, концессионные формы BOT (build, operate, transfer – построй, управляй, передай) и ROT (rehabilitate, own, transfer – восстанови, владей, передай), анализу которых будет посвящена отдельная глава данного исследования.

В правоотношениях в сфере государственно-частного партнерства используются два основных метода регулирования – автономный (или, иначе, диспозитивный метод) и авторитарный (или, иначе, метод властных предписаний)[4].

В то же время вместе с указанными методами в правоотношениях ГЧП могут использоваться поощрительный, рекомендательный, метод гарантий и др.

Основополагающими принципами, непосредственно влияющими на от-

---

[4] См.: *Комаров С.А.* Общая теория государства и права: учебник. 7-е издание, исправленное и дополненное. – СПб.: ИД «Питер», 2008. С. 418.

ношения сторон ГЧП, являются: а) сочетание убеждения и принуждения – универсальных методов социального управления; б) обсуждение законопроектов; в) обоснование в преамбулах нормативных правовых актов целей и задач их принятия.

К иным принципам построения отношений и связей между субъектами отношений в сфере ГЧП относятся принципы единства, корреляции, взаимосогласованности, целенаправленности, социальной отдачи.

Указанные принципы являются не только производными от общеправовых принципов, но определяются исходя из особого предмета и методов правового регулирования отношений ГЧП.

Во втором параграфе – «Правоотношения в сфере государственно-частного партнерства» – анализируются элементы правоотношений в сфере государственно-частного партнерства, а также дается описание основных положений проекта федерального закона «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации».

В правоотношениях ГЧП вправе участвовать любые субъекты. Однако в той или иной форме партнерства определенный субъект может обладать различным объемом прав и обязанностей.

Говоря об объектах правоотношений государственно-частного партнерства, отметим, что в данном качестве может выступать любое имущество, определяемое в ст. 128 ГК РФ.

Одной из насущных проблем является формирование правовой базы государственно-частного партнерства, в том числе: создание законодательной основы государственно-частного партнерства; четкое определение сферы государственно-частного партнерства и целей, которые такое партнерство преследует в рамках реализации отдельных проектов; регламентация административных процедур, необходимых для осуществления государственно-частного партнерства.

Принятие федерального закона «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации» повлечет внесение отдельных изменений и/или дополнений в некоторые законы и подзаконные акты и/или отмену каких-либо норм. Необходимо будет внести изменения в акты Правительства Российской Федерации, подзаконные нормативные акты отдельных министерств, федеральных служб и агентств, в которых до степени смешения употребляются понятия государственно-частного и частно-государственного

партнерства, а также партнерства государства и бизнес-сообщества[5], на что указывалось ранее.

В третьем параграфе – «Практическая реализация теоретической модели правового института государственно-частного партнерства» – рассматриваются некоторые формы реализации ГЧП-отношений в Российской Федерации применительно к ряду функций российского государства.

Особенностью правоотношений в сфере ГЧП является сочетание императивных и диспозитивных норм права. В связи с этим разнообразие правовых форм партнерства предоставляет возможность всем хозяйствующим субъектам реализовать конституционное право свободы экономической деятельности. Формы государственно-частного партнерства формируются в результате деления правоотношений на несколько видов соответственно методу или совокупности методов правового регулирования.

Существующие в настоящее время в Российской Федерации формы государственно-частного партнерства можно подразделить на три группы: *императивные* формы – для появления таких форм сотрудничества требуется волеизъявление государства и утверждение правоотношений в данной форме распорядительным нормативным правовым актом; *смешанные* формы – инициатива взаимодействия в смешанных формах принадлежит любому субъекту правоотношений, но для возникновения правовой конструкции требуется принятие специального акта государства; *диспозитивные* формы – данные формы подчинены нормам гражданского права, в случае участия в таких формах партнерства государство выступает в качестве равноправного члена; в некоторых случаях принятие правового акта требуется только для закрепления выбранной формы взаимоотношений.

В настоящий момент форм государственно-частного партнерства, как

---

[5] См. напр.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 613 (в ред. от 27 января 2009 г. № 62) «О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 44. Ст. 4589; Распоряжение Правительства РФ от 17.06.2008 № 877-р «О Стратегии развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» // «Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 29 (ч. II). Ст. 3537; Приказ Росрыболовства от 30.03.2009 № 246 «Об утверждении Стратегии развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года» // www.consultant.ru (документ опубликован не был); Приказ Минпромторга РФ от 18.03.2009 № 150 «Об утверждении Стратегии развития металлургической промышленности России на период до 2020 года» // www.consultant.ru (документ опубликован не был).

заимствованных из-за рубежа, так и специально разработанных и принятых к использованию в России, множество, причем не все они официально признаны «формами ГЧП». Данный факт является логичным следствием того, что ГЧП как самостоятельный межотраслевой правовой институт до настоящего времени не имеет должной научной разработки.

Одной из наиболее ярко выраженных и широко используемых в настоящий момент форм ГЧП являются целевые программы (далее также – ЦП), в особенности долгосрочные федеральные целевые программы (далее также – ФЦП). Отнесение целевых программ к формам государственно-частного партнерства обусловливается тем, что инициатива постановки проблемного вопроса для решения программным методом может принадлежать не только какому-либо властному органу (органу государственной власти Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или органу местного самоуправления), но и иным участникам – физическим и/или юридическим лицам.

Менее чем за 16-летний период становления новой российской государственности целевые программы как форма государственно-частного партнерства в России снискали как приверженцев, так и противников своего применения. Большинством специалистов ЦП признаны эффективной формой, с одной стороны, исполнения государственных обязательств, с другой - усиливающегося участия негосударственных лиц в построении динамично развивающихся отраслей хозяйственной деятельности государства[6].

Вследствие создания четкого механизма реализации и распределения полномочий, порядка выполнения поставленных задач, а также утверждения форм отчетности эффективно достигаются цели каждой программы. Таким образом, каждый субъект, руководствуясь собственными мотивами, но подчиняясь целенаправленному движению к общеполезной цели, имеет возможность строить взаимовыгодное сотрудничество с государством в рамках государственно-частного партнерства.

Еще одной формой государственно-частного партнерства, применяемого в Российской Федерации, обладающей большей диспозитивностью, чем целевые программы, является договор доверительного управления имущест-

[6] См., напр.: *Доценко Ю.В.* Федеральные целевые программы «Развитие судебной системы в России» как технологии программно-целевого проектирования //Администратор суда. 2007. № 3. С. 9-16.

вом.

Истоки института доверительного управления лежат в римском праве. С течением времени правоотношения видоизменялись и под воздействием специфики той или иной правовой системы приняли различные правовые формы. Так, в настоящий момент в англо-американской правовой семье известен и широко применяется институт траста (доверительной собственности).

Учитывая многовековой опыт англо-американской правовой семьи в построении отношений доверительной собственности (траста) и в то же время базируясь на принципах и традициях романо-германской правовой семьи, российский институт доверительного управления имуществом объективно синтезировал нормы эффективного управления чужим имуществом.

В правоотношениях ГЧП договор доверительного управления имуществом гармонично сочетает диспозитивные начала взаимодействия различных хозяйствующих субъектов с подчинением императивным нормам, установленным государством. Именно взаимодействие на основе взаимного волеизъявления сторон отражает специфику соответствующей группы форм правоотношений в области государственно-частного партнерства, к которой относится договор доверительного управления имуществом.

Данная форма государственно-частного партнерства является основой более динамичного развития устойчивых доверительных отношений между государством и иными заинтересованными хозяйствующими субъектами.

Во второй главе – «Опыт государственно-частного партнерства в иностранных государствах» – рассматривается история возникновения института государственно-частного партнерства в мире, анализируется опыт существующих проектов ГЧП в разных странах мира, а также дается описание возможной выгоды для каждой из сторон, участвующих в реализации проектов ГЧП.

В первом параграфе – «Появление и эволюция института государственно-частного партнерства в иностранных государствах» – детально анализируются вопросы появления идей о государственно-частном партнерстве, проблемы интеграции в существующие экономико-правовые отношения, а также приводится классификация зарубежных форм государственно-частного партнерства по различным направлениям.

Термин «государственно-частное партнерство» появился в США в начале XX века и первоначально относился к совместному государственному и

частному финансированию образовательных программ[7]. Позднее, в 50-х годах прошлого века, данный термин стал применим к финансированию объектов общественного пользования, а в 60-х годах стал использоваться гораздо чаще, обозначая совместные государственно-частные предприятия, занятые модернизацией и перестройкой городов. В настоящее время дополнительно его используют для обозначения финансируемого государством предоставления социальных услуг негосударственными (как правило, некоммерческими) структурами, а также для обозначения государственного финансирования проводимых частными компаниями научно-исследовательских и проектно-конструкторских работ.

В Западной Европе интерес к инвестициям в форме ГЧП возник гораздо раньше, чем в США. Первый в истории проект ГЧП был санкционирован во Франции королем Генрихом II, в ходе реализации которого (в рамках концессионной формы) был построен канал. Знаменитая Эйфелева башня в Париже - результат работы механизма ГЧП. В Англии в XVIII веке и в начале XIX века создавались дорожные доверительные фонды, которые брали кредиты у частных инвесторов для ремонта дорог, а погашали их, взимая плату за проезд. Большинство мостов в Лондоне финансировались подобными фондами вплоть до середины XIX века[8]. Во второй половине XIX века с помощью частного капитала был построен Бруклинский мост в Нью-Йорке. Во Франции строительство каналов на деньги частных инвесторов осуществлялось уже в XVII веке. Активно ГЧП в концессионной форме применялось многими странами, в том числе и Россией на рубеже XIX-XX веков, в особенности при строительстве железных дорог[9]. Во многих странах в XIX и начале XX века концессии использовались для создания железнодорожных сетей, предприятий по очистке сетей водоснабжения и водоотвода.

Дальнейшее фундаментальное развитие теория государственно-частного партнерства получила в середине XX века. Тем не менее активное претворение ее в практической деятельности пришлось на 80-е годы прошло-

---

[7] Report to Congress on Public-Private Partnerships. December 2004. United States Department of Transportation. URL:http://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/#executive

[8] *Becker, R.* Zielplanung und -Kontrolle von Public Private Partnerchips in der Forschung—Konzeption und praxisorientierte Gestaltungsempfehlungen fur Forschungskooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Wiesbaden: Deutscher Universitats-Verlag, 2003. S.4.

[9] *Варнавский В.Г.* Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. – М.: ИМЭМО РАН, 2002. С. 22.

го века. С этого момента механизм ГЧП используется все в большем количестве стран.

В сфере международного сотрудничества этот термин означает совместные правительственные и частные инициативы для борьбы с такими болезнями, как СПИД и малярия, для совершенствования методов ведения сельского хозяйства или для целей экономического развития вообще[10].

Понятие государственно-частного партнерства адаптируется к различным юридическим рамкам, встречающимся в мире. Если элементы контракта могут сильно варьироваться в зависимости от видов права (с четким разграничением континентального и англосаксонского права), можно выделить два главных «принципа».

Первый принцип состоит в необходимости стабильных и последовательных институциональных и юридических рамок, от которых зависит успех государственно-частного партнерства, будь то в отношении непосредственно применяемого законодательства (специфичного для государственно-частных партнерств) или косвенного законодательства (закон об иностранных инвестициях, государственное право, налоговое законодательство и т.д.).

Второй принцип заключается в учете «особых статей» для государственно-частных партнерств. Составление контракта должно быть особенно точным в отношении финансовых положений, обязательств частного партнера, учета особенностей законодательно-правовых рамок страны и отрасли применения, разграничения рисков, режима государственной собственности, правил бухгалтерского учета и налогов, условий контроля, осуществляемого государственным органом.

Отметим, что в мировой практике сложилось множество разнообразных моделей, форм, типов и конкретных вариантов реализации партнерских отношений между государством и бизнесом.

Во втором параграфе – «Опыт применения института государственно-частного партнерства в странах Европейского Союза» – излагаются основные формы партнерств, применяемые при реализации проектов реконструкции, постройки и ином развитии инфраструктурных объектов в таких странах - членах Европейского Союза, как Франция, Великобритания,

[10] *Михеев В.А.* Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации //В кн.: Проблемы формирования государственных политик в России. – М.: Научный эксперт, 2006. С. 56.

Португалия и Испания.

Понятие государственно-частного партнерства становится все более распространенным в Европе. В результате проекты ГЧП охватывают широкий диапазон сфер сотрудничества между публичной властью и частным сектором с целью обеспечения функционирования общественной инфраструктуры и коммунального обслуживания.

Все государства - члены Европейского Союза могут быть разделены на три группы: первая группа стран – «передовики» в области применения форм и механизмов ГЧП (Великобритания, Франция, Германия, Ирландия и Италия); вторая группа – «переходные» государства (Испания, Португалия, Нидерланды), где при применении института ГЧП были достигнуты значительные результаты, однако не во всех секторах; и, наконец, «начинающие» страны, где использование проектов ГЧП находится на очень ранней стадии.

«Передовики» применяют формы и механизмы ГЧП во многих секторах, начиная с основных государственно-монопольных инфраструктур, таких, как аэропорты, автотрассы и железные дороги, до инновационных областей - здравоохранение, образование, обеспечение общественной безопасности. В данных странах значительное число ГЧП-проектов уже реализовано. Некоторые страны, такие, как Ирландия, уже создали специальные правительственные отделы, гарантирующие, что экспертиза ГЧП проектов развита и централизована.

«Переходные» страны – Испания, Португалия и Нидерланды - достигли значительного прогресса в применении форм ГЧП для проектирования и модернизации объектов инфраструктуры. Однако расширительное применение этих форм к другим секторам оказалось более трудным из-за неоднозначных условий толкования норм действующего законодательства.

Группа «начинающие» включает такие государства-члены, как Люксембург[11] и Швеция[12], где проекты государственно-частного партнерства нахо-

[11] A new public-private partnership for long-term R&D project: Public Research Centre. Gabriel Lippmann welcomes a scientific team from NOVELIS, Luxembourg S.A. Board of Economic Development, Luxembourg S.A. // URL: http://www.bed.public.lu/news/2006/06/public_private_partnership_lippmann_novelis/index.html

[12] Garsten Greve. Public-Private Partnerships in Scandinavia. International Public Management Review. Volume 4. Issue 2.2003. International Public Management Network. Electronic Journal. URL: http://www.idt.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/0/4871a3fc8fe0cc87c1256e 0400523ebd/$FILE/IPMR_4_2_PUBLIC%20PRIVATE%20PARTNERSHIP%20IN%20SCANDINAVIA.pdf

дятся на предварительной стадии обсуждения или планирования. Бельгия также относится к третьей группе «отстающих», однако сложная федеративная структура государства дает смешанный результат. Например, Фландрию можно рассматривать как регион, относящийся к группе «передовых» стран в осуществлении ГЧП-проектов[13], в то время как в Валлонии не планируется разработка каких-либо проектов ГЧП. Интересен пример Греции вследствие того, что, с одной стороны, в настоящий момент греческое правительство использует передовые механизмы в сфере взаимодействия с частными инвесторами в целях реализации проекта по реконструкции Афинского международного аэропорта и строительства автострад, с другой – полностью отсутствуют инициативы проектов ГЧП в иных секторах экономики[14].

Наконец, страны Центральной и Восточной Европы заслуживают особого внимания из-за роли, которую проекты ГЧП играют в обеспечении развития общественной инфраструктуры и поглощения финансирования Европейского Союза[15].

В третьем параграфе – «Выгоды от проектов государственно-частного партнерства на основании опыта иностранных государств» – обобщаются главные преимущества, извлекаемые из использования государственно-частного партнерства и определения роли данного правового института в реализации функций государства.

Финансовые и бюджетные выгоды для государства прежде всего связаны с облегчением бюджетной нагрузки.

Оптимальное разделение рисков и передача части рисков частному сектору связано с тем, что проекты ГЧП почти всегда заключают в себе высокий уровень рисков по причине вовлечения крупных финансовых сумм, неопределенности в отношении затрат на строительство и эксплуатацию и неоп-

---

[13] Vlaams Kenniscentrum PPS. URL:http://www2.vlaanderen.be/pps/english/role_kc_eng.html

[14] См., напр.: Invest in Greece Agency. URL: http://www.investingreece.gov.gr /default.asp?pid=90&la=1; Implementing an effective PPP programme with a focus oninternational experience–The case of Greece. *Despina Tomadaki. Special Secretariat for Public Private Partnerships. Ministry of Economy and Finance. URL: http://www.oecd.org /dataoecd/13/50/43316553.pdf;* The New Market of Public Private Partnerships (PPPs) in Greece by Alexandros Lykourezos. Lykourezos Law Offices, New York // URL: http://www.capitallinkforum.com/greece/2006/pres/lykourezos.pdf

[15] См., напр.: Central and Eastern Europe, ISPA / Public Private Partnership Contract //URL: http://www.pmg.ie/index.cfm/page/projecthighlight/csid/204; Freshfields Bruckhaus Deringer / URL: http://www.freshfields.com/locations/ceeurope/practice/finance/

ределенности доходов.

Вопреки довольно распространенному представлению привлечение частного сектора в рамках государственно-частного партнерства может позволить улучшить *экологические аспекты* развития проекта. С одной стороны, быстрое развитие коммунальных служб в окружающей среде (в основном канализация и мусороудаление) стало главным фактором увеличения продолжительности выполнения проектов. Однако инфраструктура, необходимая для эксплуатации этих служб, требует значительных инвестиций, а предприятию по сбору отходов необходима также гибкость в эксплуатации. Вдобавок к этому муниципально-частные партнерства на этих предприятиях проводят более быструю и эффективную работу с меньшими затратами для муниципальных финансов.

Освобождая центральные или местные власти от роли оператора, государственно-частное партнерство позволяет им сосредоточиться на *административных задачах*. Тем самым публичная власть может лучше определить потребности в организации коммунального обслуживания и связанные с этим расходы.

Использование института ГЧП приносит и выгоды в *политической сфере*. Перемещая центр действия государственной или муниципальной власти в область контроля, государственно-частное партнерство позволяет трансформировать его роль как органа, владеющего и эксплуатирующего, на орган административный и контролирующий. Это позволяет «продвигать» эффективные коммунальные службы, ориентирующиеся на спрос и, сверх того, выгоды социального характера. Уполномоченные власти выходят из этой ситуации победителями, так как они обеспечивают лучшее качество услуг, сосредоточивая свои средства на социальных аспектах. Кроме этого, введение государственно-частного партнерства позволяет распределять функции между государственным и частным секторами менее формальным способом.

Третья глава – «Государственно-частное партнерство в приоритетных сферах государственной политики в Российской Федерации» – посвящена проблемам применения института государственно-частного партнерства в таких сферах внутренней политики Российской Федерации, как образование, наука и инновации, культура.

В первом параграфе – «Государственно-частное партнерство в образовательной политике» – системно анализируется современное состояние образовательной сферы, обосновывается необходимость государственной

поддержки образовательного сектора путем подготовки высококвалифицированных кадров, а также применения некоторых форм ГЧП для динамичного привлечения инвестиций в образование.

В процессе перехода к постиндустриальной экономике, характеризующейся появлением и внедрением новых технологий, повышением наукоемкости производства, безграничным использованием информационных технологий, совершенствованием образовательных процессов, актуализируется проблема эффективной интеграции науки с производством и профессиональным образованием, а также коммерциализации результатов научной и научно-технической деятельности.

Динамичное развитие науки является важным фактором сохранения и приумножения научно-технического потенциала государства, главным путем развития инновационной и инвестиционной деятельности, поддержания стабильного экономического роста и уровня культурного просвещения нации.

Однако без должной поддержки образовательного сектора невозможно какое-либо прогрессивное движение. Как отмечается в Федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России»[16], из-за хронического недофинансирования в 90-е годы прошлого века оказалась подорванной система воспроизводства научных кадров. Неизбежным результатом этого стал кризис, который выражается в абсолютном сокращении числа исследователей во всех государственных секторах науки и высшего образования, быстром старении и изменении их качественного состава, нарушении преемственности научных и педагогических школ.

В такой ситуации необходима разработка совершенно новой формы сотрудничества государства и частного сектора в целях обеспечения потребительского спроса на новую продукцию и, соответственно, возможностей «загрузки» производства в условиях экономического спада, а также обеспечения функций государства, направленных на защиту интересов граждан и общества в целом.

Во втором параграфе – «Государственно-частное партнерство в сфере науки и инноваций» – рассматриваются теоретические воззрения на понятия «наука» и «инновации» и возможности реализации проектов ГЧП в

[16] Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 года № 568 //Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 31. Ст. 3739.

данных сферах.

Государственная научно-техническая политика – составная часть социально-экономической политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области науки, техники и реализации достижений науки и техники[17].

Основными направлениями реализации государственной инновационной политики являются: создание благоприятной экономической и правовой среды в отношении инновационной деятельности, предусматривающей охрану; использование и защита результатов интеллектуальной деятельности; определение правовых норм, регламентирующих использование ресурсов систем научно-технической и военно-технической информации для информационной поддержки инновационной деятельности; создание нормативно-правовой базы, направленной на формирование благоприятной среды для привлечения частных инвестиций для финансирования инновационной деятельности, включая развитие форм совместного финансирования инновационных проектов за счет средств федерального бюджета и средств частных инвесторов; расширение полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по ресурсной поддержке инновационной деятельности и др.

Применение форм государственно-частного партнерства в инновационной сфере обусловлено тем, что ведущую роль в развитии инновационной сферы как области сотрудничества государства с бизнесом призваны играть такие формы государственно-частного партнерства, как целевые программы, в частности, федеральные научно-технические программы, а также различные финансовые фонды – инвестиционные, прямого финансирования, целевого капитала и другие.

Третий параграф – «Государственно-частное партнерство в сфере культуры» **–** содержит анализ состояния культурной сферы в России, пути возрождения таких понятий, как «меценатство», «благотворительность» и «жертвование», а также возможности модернизации наиболее распространенных в настоящий момент форм реализации ГЧП-проектов.

---

[17] Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 27 июля 2010 г. № 198-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4137.

Культура – неотъемлемая составляющая социальной сферы современного государства. По состоянию объектов культурной инфраструктуры (зданий музеев, театров, площадей парков и заповедников), осведомленности членов общества о тенденциях и веяниях в искусстве, знаниях творчества представителей отечественной литературы, музыки и живописи можно судить о цивилизованности общества, динамике развития международных взглядов и представлений государства. Как и любой процесс, развитие культуры не может осуществляться без должной поддержки. Особенно остро вопрос материальной обеспеченности культуры государством встает во время кратковременных или долгосрочных финансовых кризисов.

Государственная культурная политика – часть политики государства по осуществлению масштабных преобразований в российском обществе.

Правовой институт государственно-частного партнерства призван обеспечить беспрерывное функционирование культурных объектов, поддержать реализацию долгосрочных программ развития культурных связей народов и наций, а также ослабить бремя расходов государства путем разработки инновационных проектов в культурной сфере на взаимовыгодных с бизнес-сообществом условиях.

В **заключении** диссертации формулируются основные выводы и обобщения, представляющие, по мнению автора, наибольший интерес, предлагаются теоретические и практические рекомендации, а также определяются некоторые актуальные направления последующих исследований данной проблемы.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, указанных в перечне ВАК Минобразования Российской Федерации

1. *Губанов И.А.* Формы государственно-частного партнерства в образовании: Статья [Текст] // И.А.Губанов /Юридическая мысль. 2010. № 4. – 0,75 п.л.

Иные издания

2. *Губанов И.А.* Договор доверительного управления имуществом как форма государственно-частного партнерства: Статья [Текст] // Губанов Илья Андреевич / В сб.: Личность. Право. Государство: история, теория, практика: Материалы международной конференции 24-25 ноября 2006 года (Санкт-Петербург) /Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Изд-во Юридический институт (Санкт-Петербург), 2006. – 0,75 п.л.

3. *Губанов И.А.* Целевая программа как форма государственно-частного партнерства в России: Статья [Текст] // И.А.Губанов /Право и экономика: Материалы Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых 15 декабря 2008 года. – Ростов-на-Дону: РИНХ, 2008. С- 108-117.

4. *Губанов И.А.* Государственно-частное партнерство в России: предмет, методы, принципы правового регулирования: Статья [Текст] // И.А.Губанов / Юридическая мысль. 2009. № 2. С. 25-32.

5. *Губанов И.А.* Федеральная целевая программа как форма государственно-частного партнерства в России: Статья [Текст] // Губанов Илья Андреевич / Юридическая мысль. 2009. № 6 (56). – 0,5 п.л.

6. *Губанов И.А.* О проекте федерального закона «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации»: Статья [Текст] // Губанов Илья Андреевич / В сб.: Политика. Власть. Право / Межвузовский сборник научных статей: Вып. XIII / Под ред. С.А.Комарова. – СПб.: Изд-во Юридический институт (Санкт-Петербург), 2009. – 0,5 п.л.

7. *Губанов И.А.* О регулировании государственно-частного партнерства в России: Статья [Текст] // И.А.Губанов / Вестник Государственного экономического университета «РИНХ». 2009. июль. № 2 (28). – Ростов-на-Дону, 2009. – 0,5 п.л.