

На правах рукописи
УДК 342.32



Зятков Антон Евгеньевич

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

1 3 АРГ 7000

Санкт-Петербург – 2009

Диссертация выполнена на кафедре теории права и гражданско-правового
образования
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Российский государственный педагогический университет имени
А.И. Герцена»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный работник высшей школы
Российской Федерации
СОБОЛЬ ИВАН АБРАМОВИЧ

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
КАЙНОВ ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент
ПЕТРОВ ДМИТРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ

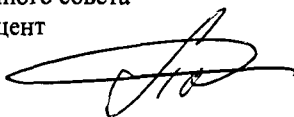
Ведущая организация: САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ

Защита состоится «1» сентября 2009 года в 16 часов на
заседании диссертационного совета Д 212.199.14 по защите диссертаций на
соискание ученой степени кандидата юридических наук при Российском
государственном педагогическом университете имени А.И. Герцена по адресу:
191186, г. Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48, корп. 20, ауд. 307

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке
Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена

Автореферат разослан «9» сентября 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



В.А. Абаканова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время вопросы и проблемы правового обеспечения внедрения в отечественную экономическую, социальную и управленческую практику принципов и механизмов государственно-частного партнерства получают все большую актуальность. Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – относительно новое для отечественной практики и комплексное по своей природе явление. Учитывая, что государственно-частные партнерские отношения в своей реализации затрагивают различные измерения – правовое, экономическое, политическое, – каждое из которых находится во взаимосвязях друг с другом, данные отношения могут быть объектом, как юридических исследований, так и исследований в области политических наук.

Актуальность научного изучения данной темы определяется, в числе прочего, отсутствием общепризнанного определения ГЧП, существенными различиями в понимании его содержания, что, в свою очередь, влечет низкую эффективность существующего нормативного и организационно-правового механизма реализации ГЧП в нашей стране. Кроме того, интересы субъектов взаимодействия – государства и его органов с одной стороны, и бизнеса и гражданского общества – с другой, в сферах их совместной ответственности не всегда совпадают, причем многие из этих противоречий часто лежат именно в политической плоскости. В связи с этим сохраняет свою актуальность вопрос о создании правовой основы для формирования неконфронтационных, партнерских практик экономического и политико-управленческого взаимодействия.

Политико-правовое исследование государственно-частных партнерских отношений ставит в качестве одной из своих задач выявление политико-правовых основ законодательного регулирования данных отношений и политико-правового контекста их реализации, важность понимания которого обусловлена тем, что механизмы партнерства функционируют не в «вакуумном» пространстве, а в условиях конкретной социально-экономической ситуации, политической среды и правовой системы. Кроме того, значимость исследования политико-правовой проблематики ГЧП в современной России обусловлена ее тесной связью с такими проблемами, как проблема повышения эффективности государственного управления, проблема оптимизации функций государства, а также реализации национальных интересов России, защиты ее суверенитета и экономической безопасности.

Учитывая вышеизложенное, рассмотрение феномена государственно-частного партнерства в политико-юридическом аспекте представляется актуальным, своевременным и социально значимым.

Степень научной разработанности темы исследования. Тематика, связанная с ГЧП в России, лишь в последнее время начинает пользоваться вниманием со стороны ученых – представителей различных отраслей наук. Так, экономическая сторона государственно-частных партнерских отношений освещается в работах В.Г. Варнавского, Д.И. Искренко, В.Б. Кондратьева, Д.А.

Любанина, М.М. Загорулько, О.В. Иншакова, Е.И. Иншаковой, М.А. Субботина, П.В. Савранского, Ф.И. Шахмалова¹ и др.

Определенный вклад в решение правовых вопросов и проблем, связанных с ГЧП в целом и отдельными формами его реализации, вносят труды таких авторов, как А.Н. Баранова, В.Г. Голубцов, Н.Г. Доронина, И.А. Дроздов, Ю.В. Зворыкина, Я.О. Золоева, Н.А. Игнатюк, В.А. Канашевский, О.Е. Кутафин, К.И. Налетов, О.Н. Савинова, С.А. Сосна, Ю.А. Тихомиров, И.З. Фархутдинов, С.Н. Шишкин² и др.

Среди авторов, затрагивающих в своих работах политические аспекты отношений государства, бизнеса и гражданского общества, следует назвать М.В. Вилисова, Р.И. Гайнутдинова, А.Ю. Зудина, В.А. Михеева, С.П. Перегудова, Л.В. Сморгунюва, М.А. Субботина, Ю.В. Хардину, Ф.И. Шахмалова, Е.Г. Ясина³.

Значимые для настоящего исследования вопросы регулирования и развития ГЧП, а также те изменения, которые практика ГЧП привнесла в сферу публичной политики ряда развитых стран, в том числе, в рамках концепции нового государственного менеджмента, рассматриваются в работах таких ученых, как Т. Бовард, Р. Бокс, М. Булт-Спиринг, Г. Девульф, С. Линдер, А. Линхард, П. Садран, К. Скелчер⁴ и др.

Вместе с тем, до настоящего времени в науке не сложилось четкого понимания того, что представляет из себя ГЧП, каковы сферы и масштабы его возможного применения, на каких принципах должно основываться его правовое регулирование, какое место нормы, регулирующие государственно-частные партнерские отношения, должны занимать в правовой системе страны. Несмотря на широкий спектр дисциплин, в рамках которых рассматриваются или только упоминаются соответствующие вопросы и проблемы, политико-

¹ См. Варнаевский В.Г. Государственно-частное партнерство в России. Проблемы становления // Отечественные записки – 2004 – № 6 (21) – С. 172-180; Варнаевский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005; Любанин Д.А. Партнерство государства и бизнеса: необходимость, содержание и формы реализации. Автореф. дисс. канд. экон. наук. М., 2008; Субботин М.А. Концессии: старт после старта. Россия делает новую попытку улучшить концессионное законодательство // Российская бизнес-газета – 2008 – 8 июля – № 661; Шахмалов Ф.И. Государство и экономика. Власть и бизнес. М., 2005.

² См. Голубцов В.Г. Публично-правовые элементы в отношениях, регулируемых гражданским законодательством: теория вопроса // Правоведение – 2006 – № 5 – С. 79-85; Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика. – 2006 – № 8 – С. 3-7; Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права. // Журнал российского права. – 2007 – № 1 – С. 46-54; Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. М., 2002.

³ См. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Сайт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. URL: http://www.rusrand.ru/public/public_7.html (дата обращения: 20.10.2008); Михеев В.А. Социальное партнерство: теория, политика, практика. М., 2003; Перегудов С.П. Корпорации. Общество. Государство. Эволюция отношений. М., 2003; Перегудов С.П., Семенов И.С. Корпоративное гражданство как новая форма отношений бизнеса, общества и власти. М.: ИМЭМО РАН, 2006; Сморгунюв Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки – 2000 – № 1 – С. 54-77.

⁴ См. Bovard T. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice // International Review of Administrative Sciences – 2004 – Vol. 70 – No. 2 – P. 199-215; Linder S.H. Coming to Terms With the Public-Private Partnership // American Behavioral Scientist – 1999 – Vol. 43 – No. 1 – P. 35-51; Skelcher C. Changing images of State: overloaded, hollowed-out, congested // Public Policy and Administration – 2000 – Vol. 15 – No. 3 – P. 3-19.

правовые основы ГЧП, как правило, остаются вне поля зрения большинства исследователей, либо освещаются весьма фрагментарно.

Таким образом, многоплановость, недостаточная разработанность и актуальность обозначенной проблематики предопределили выбор темы, цель и содержание настоящего диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие между государством в целом, а также его органами и должностными лицами, и частным сектором (предпринимателями, коммерческими и некоммерческими организациями и их объединениями) в рамках партнерства названных субъектов в экономической, социальной, политической, административно-управленческой и иных сферах.

Предметом диссертационного исследования является: комплекс теоретических и практических проблем, связанных с правовой регламентацией и реализацией государственно-частных партнерских отношений в России; нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие отношения ГЧП, и практика реализации этих норм; научные разработки, посвященные данному вопросу.

Целью исследования является комплексный анализ политико-правовых основ регулирования государственно-частных партнерских отношений, а также разработка предложений по оптимизации правовой политики государства в рассматриваемой сфере.

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

- 1) определение понятия государственно-частного партнерства, его признаков, направлений и форм реализации;
- 2) характеристика современной государственной политики в области государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах;
- 3) анализ функций органов государственной власти и управления, оптимизация выполнения которых возможна посредством участия государства в партнерских отношениях; выявление тенденций в развитии партнерских форм делегирования частному сектору отдельных функциональных полномочий публичной власти;
- 4) определение роли и особенностей правового положения государства, являющегося в то же время публично-правовым образованием и центральным элементом политической системы, а также роли других политических акторов в государственно-частных партнерских отношениях;
- 5) выявление наиболее значимых принципов правовой политики государства в области развития государственно-частного партнерства;
- 6) установление политико-юридических проблем, связанных с правовым регулированием и реализацией государственно-частного партнерства в современной России;
- 7) анализ социально-политических рисков внедрения государственно-частного партнерства;

8) разработка предложений по оптимизации и совершенствованию правовой политики Российской Федерации в области развития государственно-частного партнерства.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Идеино-теоретическими предпосылками концептуальных основ ГЧП для целей настоящего исследования следует считать концепцию «нового государственного менеджмента», сформировавшуюся в последней трети XX в., и концепцию «governance» в государственном управлении, отражающую новый тип партнерских отношений, основанный на «горизонтальных» связях между институтами государства, бизнесом и гражданским обществом¹, а также связанные с ними экономические и политологические теории.

Теоретическая основа настоящего исследования включает в себя научные труды авторов, исследующих современные вопросы и проблемы ГЧП в России, а также связанные с ними вопросы и проблемы, в рамках различных наук – политологии, государственного управления, теории государства и права, гражданского права, экономической теории.

Методологическая основа диссертации включает в себя диалектический метод, институциональный и системный подходы, а также логический, сравнительный и формально-юридический методы.

Нормативная и эмпирическая база исследования. Исследование проводится на основе анализа действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения ГЧП, подзаконных нормативно-правовых актов, а также соответствующих международно-правовых актов. Также в ходе исследования использовались российские и иностранные экспертные и аналитические материалы, электронные ресурсы федеральных органов государственной власти.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящая диссертация является первым в отечественной юридической науке комплексным монографическим исследованием, в котором делается попытка выделить и проанализировать политико-правовые основы регулирования отношений государственно-частного партнерства в современной России, в том числе, правотворческую и правореализационную политику государства в данной области, а также соответствующие институты, процессы и явления, составляющие политико-правовую среду функционирования отношений ГЧП.

Помимо этого, научная новизна настоящей работы заключается в следующем:

¹ См напр Сморгунев ЛВ Сравнительный анализ политико-административных реформ от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис Политические исследования – 2003 – №4 – С 50-58, Box R.C Running Government Like a Business Implications for Public Administration Theory and Practice // The American Review of Public Administration – 1999. – Vol 29 – No 1 – P 19-43, Mehde V Governance, Administrative Science, and the Paradoxes of New Public Management // Public Policy and Administration – 2006 – Vol 21 – No 4 – P 60-81, Munro H A D, Roberts M, Skelcher C Partnership Governance and Democratic Effectiveness // Public Policy and Administration – 2008 – Vol 23 – No 1 – P 61-79

- предложена авторская трактовка понятия ГЧП применительно к российской социальной и экономической практике и с учетом зарубежного опыта;

- разработана современная классификация направлений и форм ГЧП, применяемых или предполагаемых к применению в России;

- анализ универсальных концептуальных основ ГЧП осуществлен во взаимосвязи с концепциями реформирования государственного управления в странах Западной Европы и США;

- выявлены современные проблемы регулирования государственно-частных партнерских отношений в России; установлены факторы, которыми обусловлены социально-политические риски масштабного внедрения ГЧП в России,

- сформулирован комплекс мер по совершенствованию правового и политико-институционального обеспечения развития государственно-частных партнерских отношений.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Под государственно-частным партнерством понимается система урегулированных социальными (в том числе правовыми) нормами отношений между государством, частным бизнесом и гражданским обществом, основанная на принципах диалога, согласования интересов и взаимовыгодного объединения финансовых, кадровых, организационных и иных ресурсов для более эффективного выполнения функций государства и достижения целей государственного управления в экономической, социальной и иных сферах в условиях современной рыночной экономики.

2. Реализация ГЧП возможна в различных сферах жизни государства и общества, в том числе в экономической (включая производственную, инвестиционную, инновационную сферы), политической и административно-управленческой, социальной сферах, в сфере трудовых отношений, в сфере культуры и образования. Разнообразие выявленных диссертантом форм реализации ГЧП позволяет сделать вывод о том, что понятие «государственно-частное партнерство» в современных условиях охватывает не только сферу формализованных договорных отношений государства и частных компаний, но и иные, как институционализированные (и урегулированные законодательно), так и не институционализированные, формы партнерского взаимодействия государственного и частного сектора

3. Современные процессы в публичной политике многих государств характеризуются значительными изменениями в государственном управлении и в публичном секторе в целом за счет создания и институционализации системы широкого, многовариантного и многоуровневого взаимодействия государственного и частного (в том числе некоммерческого) секторов. Анализ зарубежных научных источников, в которых рассматриваются реформы публичного сектора в странах Европы и США, показал, что ГЧП не сводимо лишь к партнерским отношениям государства и бизнеса, но может включать разнообразные трехсторонние и многосторонние модели взаимодействия государства и его органов как с коммерческими организациями и их

объединениями, так и с неправительственными некоммерческими организациями и иными объединениями граждан, чьи права и интересы затрагиваются в процессе функционирования партнерства и достижения его целей.

4. ГЧП в ряде случаев предусматривает предоставление государством права на осуществление той или иной деятельности, составляющей содержание различных функций государственной власти и управления (в частности, функций по оказанию отдельных видов государственных услуг гражданам и юридическим лицам, функций стандартизации и контроля в определенных видах предпринимательской или профессиональной деятельности и др.). В этом случае участие государства в партнерских отношениях представляет собой один из способов опосредованной реализации своих функций, при котором государство реализует часть своих функций в договорном порядке через посредство частных лиц. В связи с этим роль ГЧП в политической системе общества заключается в оптимизации механизма реализации функций государственной власти и управления и в целом оптимизации структуры публичного сектора. Кроме того, ГЧП, располагая механизмами коммуникации и обратной связи, способствует интеграции общества, повышению уровня взаимного доверия и культуры сотрудничества между различными социальными и политическими акторами

5. Политико-правовые основы ГЧП (как собирательная категория) включают несколько взаимосвязанных составляющих: правовую политику государства в области развития государственно-частного партнерства (включающую законодательную и правореализационную политику в данной сфере); ключевые, фундаментальные правовые принципы и нормы, лежащие в основе всего правового регулирования государственно-частных партнерских отношений, политические институты, процессы и явления, составляющие среду функционирования отношений государственно-частного партнерства

6 Законодательное регулирование и правореализационная политика в области ГЧП в России должны основываться на следующих принципах: 1) научная обоснованность и обусловленность потребностями экономического и общественного развития, 2) добровольность участия потенциальных субъектов ГЧП в отношениях с публично-правовыми образованиями, 3) диалог и согласование целей и интересов между участниками ГЧП, 4) оптимальное соотношение нормативного и договорно-правового регулирования государственно-частных партнерских отношений, 5) транспарентность нормативно-правовой базы и организационных механизмов ГЧП; 6) законность, охрана публичного интереса, в том числе, прав и законных интересов населения, которые могут быть затронуты при реализации проектов ГЧП, а также национальных интересов государства, его суверенитета и экономической безопасности, 7) наличие эффективных механизмов защиты прав и законных интересов участников ГЧП, 8) социальная и юридическая ответственность сторон ГЧП

7. Участие государства в партнерских отношениях с частным сектором предполагает реализацию в данных отношениях принципа публичного

интереса Публичный интерес в ГЧП следует понимать как признаваемый всеми сторонами партнерства и обеспеченный правовыми средствами интерес государства или иных публично-правовых образований в реализации своих неотъемлемых функций, а также права и законные интересы неопределенного круга лиц (населения соответствующей территории, потребителей услуг, иных заинтересованных лиц).

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в нем положения и выводы дополняют и развивают такие разделы теории государства и права, как «функции государства» (в том числе формы и методы осуществления функций государства), «механизм (аппарат) государства», «государство в политической системе общества», «частное и публичное право». Соискателем дополнен и развит понятийно-категориальный аппарат соответствующих разделов в контексте проблемы регулирования государственно-частных партнерских отношений. В частности, предлагается авторская интерпретация категории «государственно-частное партнерство», анализируется понятие «публичный интерес» при осуществлении ГЧП в различных сферах деятельности общества и т.д. Кроме того, комплексный характер диссертационного исследования предопределяет возможность использования полученных теоретических результатов в рамках предметной области гражданского права, предпринимательского права, политологии и др.

Полноценное научное осмысление политико-правовых основ ГЧП имеет большое значение для развития и научного обоснования представлений о путях и методах социально-экономической и политической модернизации России, оптимизации функций государства и повышения эффективности государственного управления.

Практическая значимость работы состоит в том, что выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы. в научно-исследовательских разработках проблем, связанных с правовым регулированием государственно-частных партнерских отношений; при совершенствовании государственной политики и нормативно-правовых основ ГЧП на федеральном и региональном уровнях; в образовательном процессе при подготовке лекций, проведении семинарских занятий по теории государства и права, гражданскому праву, предпринимательскому праву, административному праву

Апробация результатов исследования осуществлена посредством выступлений автора с докладами и сообщениями на научно-практических конференциях, круглых столах и заседаниях кафедры теории права и гражданско-правового образования РГПУ имени А.И. Герцена. Итоги исследования докладывались автором на следующих научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции «Современный Север – единство в многообразии: природопользование, экономика, право» (Санкт-Петербург, 20 декабря 2006 г.), Десятой межвузовской конференции «Студент-Исследователь-Учитель» (Санкт-Петербург, 17 апреля 2008 г.), Международной межвузовской научно-

практической конференции студентов, аспирантов и соискателей «Проблемы защиты прав. история и современность» (Санкт-Петербург, 16 мая 2008 г.), Восьмой международной научно-практической конференции «Правовые проблемы охраны окружающей среды» (Санкт-Петербург, 22 мая 2008 г.), Межвузовской научно-методической конференции «Гуманитарное, социально-экономическое знание в юридическом образовании: проблемы теории и практики» (Санкт-Петербург, 27 января 2009 г.), Международной научно-практической конференции «Политика и право: проблемы интеграции и пути их решения» (Новосибирск, 25-26 марта 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Герценовские чтения 2009. Актуальные проблемы юриспруденции» (Санкт-Петербург, 3 апреля 2009 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы реализации норм гражданского права в Российской Федерации (Санкт-Петербург, 21 мая 2009 г.).

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в опубликованных автором статьях и тезисах научных конференций общим объемом 3,95 п.л.

Структура диссертации. Работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, основную часть, состоящую из трех глав и семи параграфов, заключение и библиографический список. Общий объем диссертации – 204 страницы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснована актуальность и охарактеризована степень научной разработанности избранной темы диссертационного исследования, обозначены объект, предмет, цель и задачи исследования, определены теоретическая, методологическая и нормативная основы исследования, охарактеризована научная новизна, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, указаны теоретическая и практическая значимость диссертации, приведены сведения об апробации результатов исследования

Первая глава – «Общая характеристика политики государственно-частного партнерства в России и за рубежом» – состоит из трех параграфов.

Первый параграф – «Понятие и признаки государственно-частного партнерства» – посвящен анализу основных существующих в науке подходов к определению понятия «государственно-частное партнерство», базовым признакам ГЧП. Кроме того, рассматриваются ключевые категории, необходимые для полноценного раскрытия данного понятия (в частности, такие, как «публичная политика», «публичный сектор», «приватизация» и др.). Также в параграфе приводятся существующие в зарубежной науке наиболее общие типологии государственно-частных партнерств

Сделан вывод о том, что в настоящее время не существует получившего признания большинства специалистов научного определения ГЧП (в том числе в связи с разнообразием его форм и инструментов, а также отсутствием его законодательного определения на федеральном уровне). Рассмотренные

классификации моделей ГЧП, приводимые в зарубежных научных работах, позволяют сделать вывод о значительном разнообразии контрактных и институциональных моделей ГЧП, а также о разнообразии состава участников партнерства. Так, наряду с партнерством государства с частным бизнесом, выделяется также партнерство государства с организациями «третьего» сектора (общественными и некоммерческими организациями и т.п.) или партнерство всех трех сторон («трехсекторные партнерства»).

Отмечается что выявление границ, позволяющих однозначно отделить ГЧП от иных, традиционных правовых форм взаимодействия государства и частных лиц, весьма сложно. В связи с этим, как нам представляется, целесообразно рассматривать ГЧП в широком смысле в качестве системы отношений между государством, бизнесом и гражданским обществом в ряде сфер, а также учитывать существующие в науке и практике тенденции в его понимании и толковании, развитии его новых форм и моделей.

Второй параграф – «Формы реализации государственно-частного партнерства» – содержит классификацию форм реализации ГЧП, которая объединяет конкретные формы партнерства в группы а) в зависимости от характера юридического оформления отношений в рамках партнерства и б) в зависимости от сферы их применения, а также краткий анализ базовых форм ГЧП в данных сферах, применяемых или предполагаемых к применению в России.

Классифицируя формы ГЧП в зависимости от характера юридического оформления отношений в рамках партнерства, можно выделить: а) договорные формы (например, концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции, инвестиционные договоры, договор простого товарищества, различные соглашения о сотрудничестве без возникновения гражданско-правовых обязательств и др.); б) институциональные формы, предполагающие образование нового юридического лица или новой институциональной конструкции (создание коммерческой или некоммерческой организации, управляющей компании, создание различных институтов общественного взаимодействия и др.)¹.

Другая, разработанная диссертантом, классификация условно объединяет конкретные формы ГЧП в несколько групп в зависимости от сферы их применения: экономической; политической и административно-управленческой, социальной сферы и сферы трудовых отношений, других сфер, например, культуры, образования и т.п.

ГЧП в экономической (в том числе, производственной, инвестиционной, инновационной) сфере может осуществляться в форме концессионных соглашений; государственных контрактов; в форме деятельности различных финансовых институтов развития, в форме создания особых экономических зон.

¹ См. Государственно-частное партнерство в образовании: законодательный аспект (рабочие материалы к «Круглому столу» в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (Москва, 18.10.2007 г.) // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование – 2007 – № 3 – 4

ГЧП в политической и административно-управленческой сферах может осуществляться в форме разнообразных механизмов сорегулирования, согласования интересов власти и экономических субъектов, в форме соглашений (меморандумов) о сотрудничестве с органами власти; в форме передачи ряда государственных полномочий саморегулируемым организациям, в частности, функций по разработке и установлению стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности, а также контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил; в форме аутсорсинга административно-управленческих процессов, в различных формах привлечения представителей гражданского общества к разработке политического курса и принятия решений.

ГЧП (социальное партнерство) в сфере трудовых отношений направлено на согласование и защиту интересов работников, работодателей, социальных и профессиональных групп, их общественных объединений, органов государственной власти, местного самоуправления на основе договоров, соглашений, путем достижения компромисса, консенсуса по важнейшим вопросам, представляющим взаимный интерес ГЧП в социальной сфере включает, в частности, взаимодействие государственных органов социальной защиты с соответствующими негосударственными организациями, а также с представителями делового сообщества, привлечение негосударственных организаций к совместной разработке и реализации программ сокращения бедности; развитие меценатства и благотворительности и др

Таким образом, сделан вывод о том, что понятие «государственно-частное партнерство» в современных условиях охватывает не только сферу договорных отношений государства и частных компаний, но и ряд других форм взаимодействия государства и частных лиц в различных сферах

Третий параграф – «Современная политика государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах» – посвящен характеристике современной политики ГЧП в России и в ряде зарубежных стран. Под политикой ГЧП диссертант понимает стратегию и тактику действий государства по выстраиванию системы взаимоотношений между государством, бизнесом и гражданским обществом на началах партнерства для более эффективного выполнения государственных функций и достижения целей государственного управления в различных сферах жизни общества

Отмечается, что применение ГЧП в странах Европы, США и других государствах стало результатом целенаправленной государственной политики, обусловленной как внутренними потребностями соответствующих государств, так и глобальными тенденциями в экономике, управлении собственностью и организации государственного управления. Результатом данной политики стало беспрецедентное изменение модели взаимоотношений государственного (публичного), частного и некоммерческого секторов, а также значительная модификация структуры и функций государственного управления в ряде стран.

Уровень развития политики ГЧП в разных странах существенно различается. Для государств, где практика ГЧП находится на ранней стадии своего развития (к ним, в частности, можно отнести и Россию и страны СНГ)

как правило, характерны такие проблемы политико-юридического свойства, как проблема коррупции, конфликта интересов, проблема взаимного доверия, проблема вмешательства в договорные отношения, проблема формирования институциональной среды для полноценной реализации ГЧП.

С другой стороны, в отношении государств с давней и развитой практикой ГЧП, затронувшей сферу государственного управления в результате проводимых реформ публичного сектора, специалистами выделяются такие проблемы, как размывание границ между публичным и частным сектором, проблемы легитимации, подотчетности и ответственности партнерских (посреднических) структур. Кроме того, высказываются мнения об умалении значения специфики публичной сферы, утрате политического контроля над выработкой решений и ведомственным управлением.

Россия в своей новейшей истории имеет пока незначительный опыт применения ГЧП. Цели внедрения механизмов ГЧП были продекларированы российской властью лишь в начале XXI в¹. На современном этапе политика Российской Федерации в области развития ГЧП направлена, в частности, на более активное привлечение частного капитала в государственный сектор, создание благоприятных условий для развития саморегулируемых организаций бизнеса, вовлечение в процессы реализации политических и социальных функций граждан и институтов гражданского общества. Вместе с тем, в настоящее время продолжается формирование общей концепции и нормативно-правовой базы, необходимых для реализации проектов ГЧП в нашей стране.

Вторая глава – «Государственно-частное партнерство как элемент механизма реализации функций современного государства» – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – «Государственно-частное партнерство в реализации функций государственной власти и управления» – рассматриваются теоретические основы ГЧП в качестве одного из способов реализации функций современного государства.

Сделан вывод о том, что методы, формы и средства осуществления функций современного государства могут варьироваться во времени в зависимости новых условий, являющихся результатами, как внутреннего развития, так и глобальных тенденций, и соответствующей этим условиям правовой и экономической политики государства. Речь, таким образом, идет не столько об изменении состава функций государства, сколько об их корректировке, модификации и оптимизации в новых условиях

¹ См. Стенограмма заседания президиума Государственного совета РФ по вопросам развития транспортной инфраструктуры страны // Официальный сайт Президента Российской Федерации URL <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/11/13/151176.shtml> (дата обращения 15.10.2008), Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» // Официальный сайт Президента Российской Федерации URL <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/02/08/200910.shtml> (дата обращения 15.10.2008), Стенограмма выступления кандидата в Президенты Российской Федерации Д.А. Медведева на V Красноярском экономическом форуме // Официальный сайт партии «Единая Россия» URL <http://www.edinoros.ru/news.html?id=127810> (дата обращения 15.10.2008)

На основании анализа существующих в ряде развитых стран тенденций в развитии партнерских форм делегирования частному сектору отдельных функциональных правомочий публичной власти сделан вывод о том, что участие государства в партнерских отношениях есть один из путей (способов) опосредованной реализации государством своих функций и в то же время один из путей повышения эффективности государства в современных условиях. Фактически этот способ представляет собой выполнение государством части своих функций в договорном порядке через посредство частных лиц. При этом государство оставляет за собой функции по формированию экономической и правовой политики в областях, где осуществляется ГЧП, определенные регулятивные и контрольно-надзорные правомочия, осуществляет стимулирующие и консультационные действия.

Очевидно, что внедрение различных механизмов ГЧП является следствием необходимости поиска «новых подходов, включающих демократические механизмы государственного управления на основе пересмотра системы функций, полномочий и ответственности между органами власти, общественными структурами и бизнесом»¹. В связи с этим, представляется, что ГЧП может рассматриваться как значимый инструмент оптимизации политико-административного управления и призвано играть в обществе и его политической системе интегративную функцию, оформляя в правовых рамках отношения сотрудничества на основе общности целей и интересов, взаимовыгодного распределения расходов и рисков.

Второй параграф – «Участие государства в партнерских отношениях правовой и политико-институциональный аспекты» – посвящен анализу правовых и политико-институциональных особенностей участия государства в партнерских отношениях.

При анализе места и роли государства в партнерских отношениях с частным сектором очевидна двойственность роли государства как собственника (и управленца) с одной стороны, и регулятора (контролера) – с другой. В правовом отношении это проявляется в виде определенного дуализма положения государства в партнерских отношениях, фиксируемых частноправовым договором. В связи с тем, что по действующему российскому законодательству ГЧП реализуется, прежде всего, в договорно-правовых формах, то к рассмотрению правового положения государства как участника государственно-частных партнерских отношений применимы положения, выработанные современной юридической наукой об участии государства в гражданско-правовых, а также в международных частноправовых отношениях. Государство может вступать в партнерские отношения непосредственно, путем вступления в оборот органов государственной власти, компетентных представлять непосредственно государство (ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации). Кроме того, участниками проектов в рамках ГЧП со стороны государственного сектора также могут выступать государственные

¹ Василенко Л. А. Аутсорсинг – инновационная кадровая технология государственной службы. М., 2007. С. 8

унитарные предприятия, государственные корпорации, государственные учреждения.

Сделан вывод о том, что внедрение партнерских механизмов в практику взаимоотношений государства и частного сектора предполагает совершенствование институциональной среды партнерства, то есть системы органов, механизмов (нормативных, организационных, финансовых и др.) и отношений, которая обеспечивала бы взаимовыгодное и ответственное взаимодействие базовых сторон данных отношений – государства и частных компаний, а также соответствовала глобальным тенденциям в области роли государства в экономике и модификации его функций. Выявлено что, важным институциональным условием успешности ГЧП является наличие политической поддержки проектов на условиях ГЧП, а также наличие эффективных механизмов урегулирования конфликтов и разрешения споров, независимой судебной власти.

Что касается развития механизмов сорегулирования, политического «соуправления» (то есть различных форм ГЧП в политико-административной сфере), можно сделать вывод о том, что в нашей стране наряду с развивающимися процессами институционализации отношений бизнеса с федеральной и региональной властью, сохраняется дефицит партнерских связей государства с организациями гражданского общества. В связи с этим одной из задач государственной политики развития ГЧП должно стать выравнивание, устранение существующего дисбаланса в структуре партнерских связей государства.

Третья глава – «Современные проблемы регулирования государственно-частного партнерства в России» – состоит из двух параграфов.

Первый параграф – «Правовая политика государства в области государственно-частного партнерства» – посвящен выявлению основных принципов правовой политики в области развития ГЧП и критическому анализу законодательства Российской Федерации в данной сфере.

Правовая политика, будучи юридическим отражением конкретного направления государственной политики, реализуется посредством соответствующей правотворческой и правореализационной деятельности. Целенаправленная правовая политика в области ГЧП призвана юридически обеспечить внедрение, институционализацию, функционирование и развитие институтов и механизмов государственно-частного партнерства.

Базовые правовые принципы и нормы, лежащие в основе правового регулирования ГЧП в России, содержатся в Конституции Российской Федерации и принимаемом в соответствии с ней законодательстве Российской Федерации и ее субъектов. Из ряда положений Конституции (в частности, норм о свободе экономической деятельности и поддержке конкуренции), могут быть выведены базовые политико-правовые основы партнерского взаимодействия государства и негосударственных субъектов. Среди них – обязанность государства создавать благоприятные условия для рыночной экономики, как посредством государственного регулирования, так и путем стимулирования

свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, а также взаимодействия и сотрудничества в целях выработки отвечающей потребностям и интересам общества государственной политики. Также Конституция Российской Федерации не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти.

Как показал анализ основных результатов законодательной деятельности на федеральном уровне за 2005 - 2009 гг., действующая нормативно-правовая база может быть по-прежнему оценена как недостаточная для эффективной реализации принципов и механизмов ГЧП. Данный факт уже сам по себе означает повышенный уровень рисков для негосударственных участников проектов на условиях ГЧП. На основании исследованных вопросов диссертантом предложен ряд мер, направленных на оптимизацию правовой политики государства в области развития ГЧП и совершенствование законодательства Российской Федерации в данной сфере, среди которых можно выделить следующие.

Прежде всего, необходима интенсификация законодательной деятельности по неурегулированным вопросам применения ГЧП, реализация в полном объеме мероприятий, продекларированных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации¹ и Концепции административной реформы в Российской Федерации² в части внедрения механизмов ГЧП; рассмотрение вопроса о консолидации, и, если это будет признано необходимым, о кодификации федерального законодательства о ГЧП.

Кроме этого, в правотворческой деятельности в области ГЧП необходим учет существующего зарубежного опыта, а также анализ и последующая имплементация в правовую систему Российской Федерации руководящих принципов и рекомендаций в области развития ГЧП, разработанных в рамках ключевых международных организаций – Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирного банка, Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) и др.

Также целесообразно упрощение (в допустимых пределах) правовых процедур, связанных с реализацией ГЧП, в том числе дебюрократизация процедур допуска к участию в государственно-частных партнерских отношениях, в связи с чем важно наличие четких критериев, правил и процедур – необходимых и достаточных для установления формализованных партнерских отношений с государством (иными публично-правовыми образованиями).

Наконец, необходим комплекс мер (правовых, информационных, научно-методических, образовательных), направленных на формирование благоприятного общественного мнения и доверия населения к передаче частному сектору отдельных публичных функций. Необходимо, в частности,

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации – 2008 – № 47 – Ст. 5489

² Собр. законодательства Рос. Федерации – 2005 – № 46 – Ст. 4720

законодательное закрепление мер, направленных на обеспечение транспарентности реализации проектов ГЧП, в первую очередь, механизмов общественного мониторинга и контроля.

Во втором параграфе – «Публичный интерес и социально-политические риски в государственно-частных партнерских отношениях» – анализируется категория «публичный интерес» применительно к государственно-частным партнерским отношениям, а также риски внедрения ГЧП в России, лежащие в социально-политической плоскости

Диссертант придерживается мнения, согласно которому участие государства в партнерских отношениях с частным сектором должно строиться с учетом принципа публичного интереса, который, в свою очередь, должен выступать основой формирования государственной политики в области ГЧП. Категория «публичный интерес» применительно к ГЧП включает в себя государственные интересы, а также права и законные интересы неопределенного круга лиц (населения соответствующей территории, потребителей услуг, иных заинтересованных граждан и юридических лиц). В контексте международного инвестиционного сотрудничества обеспечение публичного интереса связано с обеспечением национальных интересов, экономической безопасности и суверенитета Российской Федерации в качестве принимающего государства

Стремление обеспечить соблюдение публичных интересов не только в конкретном единичном правоотношении, но и в правовом регулировании определенной группы отношений (в данном случае – отношений ГЧП) предполагает необходимость оценки рисков (экономических, политических, социальных и т.п.), связанных с внедрением тех или иных институтов и механизмов. Это связано с тем, что публичный интерес в силу своего содержания может вступать в противоречие с рыночной, коммерческой природой осуществляемых в рамках ГЧП проектов и, соответственно, частноправовой природой опосредующих их договорных отношений. Такого рода противоречия могут лежать не только в чисто экономической, но и в социально-политической плоскости, и порождать самые разнообразные риски для участников ГЧП.

Данные риски могут быть обусловлены, в частности, слабой проработанностью социально-экономических последствий внедрения ГЧП, неоднозначным отношением к ГЧП в органах власти, со стороны предпринимательского сообщества и населения, предубеждениями, связывающими ГЧП с приватизацией государственных предприятий и учреждений социальной сферы, возможным повышением стоимости публичных услуг и т.п. С другой стороны, у представителей бизнес-сообщества существуют опасения чрезмерного усиления роли государства в экономике, практики принудительного социального спонсорства и т.п.

Использование механизмов ГЧП в контексте реформ государственного управления также требует осторожного подхода. Многие мероприятия, связанные с внедрением ГЧП (например, аутсорсинг, передача государственных функций неправительственным организациям), могут

встретить сопротивление со стороны государственных служащих и оказаться политически неприемлемыми¹. Существует риск передачи слишком важных функций организации в руки частного партнера, угроза отрыва руководящего звена от повседневной управленческой практики².

Таким образом, учитывая внутрироссийскую проблематику, законодательное и договорно-правовое обеспечение публичного интереса представляется одним из важнейших принципов правового регулирования ГЧП. Это означает, что использование механизмов ГЧП должно учитывать как экономические возможности государства, так и социально-культурные особенности российского общества, особенности и традиции его политической и правовой системы. В связи с этим необходима экспертная оценка не только экономических, но и социально-политических рисков масштабного внедрения механизмов ГЧП в сферах, ранее составлявших исключительные прерогативы государственной власти и управления.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются следующие основные выводы:

1. Политико-правовые основы ГЧП включают несколько взаимосвязанных составляющих: во-первых, ключевые, фундаментальные правовые принципы и нормы, лежащие в основе регулирования государственно-частных партнерских отношений; во-вторых, правовую политику государства в области развития ГЧП; в-третьих, политические институты, процессы и явления, составляющие политико-правовую среду функционирования отношений ГЧП.

2. Правовое обеспечение внедрения, институционализации, функционирования и развития механизмов ГЧП, правовая квалификация конкретных форм его реализации является важной задачей правовой политики Российской Федерации на современном этапе

3. Правовая политика в области ГЧП вытекает из ряда конституционных положений, в частности, демократического и правового характера государства, свободы экономической деятельности, поддержки конкуренции. В развитие данных принципов, государство, помимо непосредственного регулирующего воздействия на экономику, должно принимать действенные меры к стимулированию свободной экономической деятельности, основанной на принципах самоорганизации, баланса частных и публичных интересов, а также, что необходимо подчеркнуть, взаимодействия и сотрудничества.

4. От государства как института правовой и политической системы, а также как экономического субъекта, в современных условиях требуется эффективное выполнение своих основных функций по регулированию экономики, предпринимательской деятельности, созданию благоприятных условий для национальных компаний и благоприятного социального климата. Применение различных форм ГЧП способствует оптимизации экономической, социальной, экологической и иных функций государства наряду с иными

¹ См. Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления. М., 2006. С. 120.

² Василенко Л. А. Аутсорсинг – инновационная кадровая технология государственной службы. С. 21, 37 - 38.

мерами по повышению эффективности государственного управления, исключению избыточных функций государственных органов.

5. Политико-правовая институционализация ГЧП представляется важным условием политической модернизации и инновационного развития России, способствующим повышению уровня доверия в обществе, большей взаимной ответственности участников партнерства в сферах совместной деятельности, лучшему качеству представительства организаций крупного, среднего и малого бизнеса, их объединений, институтов гражданского общества в отношениях с властью и процессах принятия политических решений

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1. **Зятыков А.Е.** Международное частно-государственное партнерство: ответственность сторон // Актуальные проблемы юридической науки: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 2 / Отв. ред. проф. В.Ю. Сморгунова. СПб., 2007. С. 87-91. – 0,3 п.л.
2. **Зятыков А.Е.** Договорная ответственность сторон международного частно-государственного партнерства // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. Аспирантские тетради. 2008. № 25 (58). С. 126-132. – 0,5 п.л.
3. **Зятыков А.Е.** Экологические аспекты реализации концессионных соглашений // Правовые проблемы охраны окружающей среды: Сборник статей по материалам Восьмой международной научно-практической конференции. 22 мая 2008 года / Под научной редакцией И.А. Соболя. СПб.: Издательство «ЛЕМА», 2008. С. 111-114. – 0,2 п.л.
4. **Зятыков А.Е.** Правовая политика Российского государства в области развития частно-государственного партнерства // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена: Общественные и гуманитарные науки: Научный журнал. 2008. № 12(86). С. 321-326. – 0,3 п.л.
5. **Зятыков А.Е.** К вопросу о применении механизмов государственно-частного партнерства в реализации отдельных функций публичной власти // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. Научно-теоретический журнал. 2008. № 4(40). С. 57-63. – 0,7 п.л.
6. **Зятыков А.Е.** Мировая практика концессионных соглашений: история и современность // Вестник студенческого научного общества РГПУ им. А.И. Герцена: Сборник лучших научных работ студентов. Вып. 9: В 3 кн. Кн. 2 - СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2008. – 160 с. С. 35-39. – 0,3 п.л.
7. **Зятыков А.Е.** Политика государственно-частного партнерства в современной России: принципы и формы реализации // Социально-экономические системы. вопросы государственного регулирования и управления: Сборник научных трудов. Вып. 5 / Под ред. В.А.

Плотникова, Т.Ю. Феофиловой – СПб.: Изд-во ГПА, 2008. С. 55-58. – 0,25 п.л.

8. *Зятков А.Е.* Публичный интерес и социально-политические риски в государственно-частных партнерских отношениях // Актуальные вопросы современной науки / Сборник научных трудов (Выпуск 6) / Под общ. ред. С.С. Чернова. В 3-х кн. Кн. 1. – Новосибирск. ЦРНС – Изд-во «СИБПРИНТ», 2009. – 212 с. С. 108-114. – 0,5 п.л.
9. *Зятков А.Е.* Формы государственно-частного партнерства в политико-административной сфере // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России Научно-теоретический журнал 2009. № 2. – 0,6 п.л.
10. *Зятков А.Е.* Теоретические основы государственно-частного партнерства в политико-административной сфере // Герценовские чтения 2007-2008 Актуальные проблемы юриспруденции. материалы Всероссийской научно-практической конференции 2007-2008 / Под ред. докт. филос. наук, проф. В.Ю. Сморгуневой. – СПб.. Издательство Политехнического университета, 2009. – 150 с. С. 56-59. – 0,3 п.л.

/

Подписано в печать 02 07 2009
Объем 1,0 п л Тираж 100 экз Заказ № 34
Отпечатано в типографии ООО «КОПИ-Р»
Санкт - Петербург, пер Гривцова 1
Лицензия ПЛД № 69-338 от 12 02 99г