

*А. Е. Зятков*

## **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Работа представлена кафедрой гражданского права.*

*Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор И. А. Соболев*

*Автором обозначены наиболее важные элементы правовой политики современной России в области развития частно-государственного партнерства, в том числе принципы и цели законотворческой деятельности государства и проблемы правоприменения в данной сфере.*

**Ключевые слова:** *правовая политика, частно-государственное партнерство, концессионные соглашения.*

## LEGAL POLICY OF RUSSIA IN THE FIELD OF PRIVATE-STATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT

*The author designates the most important elements of the legal policy of modern Russia in the field of development of private-state partnership, including the principles and purposes of legislative activity of the state and the problems of law enforcement in the mentioned sphere.*

**Key words:** legal policy, private-state partnership, concession agreements.

Вопросы и проблемы правовой политики применительно к различным сферам жизни государства и общества в последнее время привлекают все большее внимание ученых и практиков, представителей экспертного и академического сообщества. Это во многом обусловлено осознанием потребности в долгосрочной и вместе с тем обоснованной и реалистичной стратегии развития и совершенствования правовой системы России.

Правовая политика может быть определена как «комплекс целей, мер, задач, программ и установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права» [9, с. 77]. Исходя из этого очевидно, что правовая политика имеет два направления: а) собственно правовая политика как особый самостоятельный вид государственной политики и б) правовая политика, «присутствующая» во всех видах и разновидностях политики, т. е. действующая посредством права [6, с. 107].

В последнее время важным направлением правовой политики России становится правовое обеспечение внедрения в экономическую, социальную и управленческую практику механизмов частно-государственного партнерства.

Словосочетание «частно-государственное партнерство» (или «государственно-частное партнерство») получило известность в нашей стране как возможность объединения на долгосрочной основе финансовых и иных ресурсов публичных субъектов (государственных или местного самоуправления) и частных инвестиций в целях реализации масштабных крупнобюджетных проектов, ори-

ентированных на создание или модернизацию общественно полезных благ. Содержательные различия, иногда вкладываемые в наименования «государственно-частное партнерство» и «частно-государственное партнерство», сводятся к тому, чьи интересы в первую очередь должны преследоваться при реализации партнерских отношений. Учитывая практически равную частоту употребления обеих конструкций в научных и периодических изданиях и СМИ, данные наименования представляются синонимичными. В настоящее время не существует выверенного научного определения частно-государственного партнерства (в том числе в связи с многообразием его форм и инструментов), как не существует и официального понимания и толкования данного термина в России. И. А. Дроздов определяет государственно-частное партнерство как «привлечение частного капитала в государственный сектор экономики на условиях, взаимовыгодных для государства и инвесторов» [4, с. 50]. По мнению Д. И. Искренко, государственно-частное партнерство представляет собой «экономическое, организационное и институциональное взаимодействие государства и бизнеса» [7, с. 8]. По словам В. Г. Варнавского, государственно-частное партнерство есть «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-

исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг» [1, с. 172]. Названные определения характеризуют подход к понятию «частно-государственное партнерство» в достаточно узком (в основном экономическом) смысле.

Вместе с тем частно-государственное партнерство может пониматься гораздо шире, чем в приведенных формулировках. По словам Н. А. Игнатюк, «основания возникновения партнерства или сотрудничества могут относиться и к публично-правовой, и к гражданско-правовой сферам. Виды партнерства и сотрудничества могут быть также различными: социальное или экономическое партнерство (сотрудничество). Партнерство (сотрудничество) может быть коммерческим или некоммерческим; межгосударственным, международным и внутригосударственным; глобальным, стратегическим, традиционным; взаимовыгодным и не выгодным; деловым и не деловым» [5, с. 3].

Ввиду этого понятие «частно-государственное партнерство» охватывает не только сферу концессионных и иных инвестиционных договоров, но и многие другие формы взаимодействия государства и частных лиц в различных сферах. Чрезвычайно важным представляется то, что разнообразные формы частно-государственного партнерства (например, «дерегулирование» – передача отдельных функций государственных органов саморегулируемым и иным негосударственным организациям [5, с. 5–7], аутсорсинг административно-управленческих процессов, участие представителей гражданского общества и бизнеса в правотворческом процессе, концессионные соглашения различных моделей и иные договоры с участием государства и др.) являются механизмами, носящими демократический характер «опутывания властных иерархий саморегулируемыми сетями» и являющимися важным элементом социальной коммуникации. Данные воззрения отражают весьма перспективный, по нашему мнению, подход к

понятию «частно-государственное партнерство» в широком смысле.

Какие же основные характеристики должны быть присущи правовой политике России в области развития механизмов частно-государственного партнерства?

Прежде всего следует обозначить принципы, на которых должна строиться правовая политика в данной сфере. Среди них можно выделить общие принципы правовой политики, значимые для правового регулирования частно-государственного партнерства, и специальные принципы, рекомендуемые именно для рассматриваемой сферы. Общими принципами являются: обусловленность потребностями развития общества, реалистичность, предсказуемость, непротиворечивость, научная обоснованность, социальная направленность, гласность, соответствие международным стандартам [9, с. 81]. Специальными принципами должны являться: а) наличие общей долгосрочной концепции (стратегии) участия государства в партнерских отношениях с частным сектором, выраженной документально (например, в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, планах законотворческой работы) и конкретизированной в виде соответствующих концепций, стратегий, федеральных целевых программ и т. п.; б) транспарентность (прозрачность) нормативно-правовой базы и организационных механизмов частно-государственного партнерства; в) согласованность и непротиворечивость положений гражданского, административного, налогового, инвестиционного и других отраслей законодательства, регулирующих отношения частно-государственного партнерства; г) «гибкость» правительства в разработке нормативных актов, его готовность к партнерскому согласованию позиций с широким кругом заинтересованных сторон» [10, с. 89–90]; д) своевременная разработка и принятие необходимых подзаконных актов (утверждающих методики, правила, регламенты, типовые контракты и др.), без которых даже самые ожидаемые и про-

грессивные законы не работают; е) конкурентность и равноправие (недискриминация) в отношении негосударственных участников отношений частно-государственного партнерства, наличие гарантий в случае прекращения партнерских отношений [2, с. 84–86]; ж) законодательное и договорно-правовое обеспечение публичного интереса (данный принцип означает как соблюдение экономических интересов государства при вступлении в отношения партнерства, так и охрану прав и свобод населения той или иной территории, чьи интересы могут быть затронуты при реализации конкретного проекта; з) взаимная юридическая и социальная ответственность сторон частно-государственного партнерства. Важно отметить, что, поскольку во взаимодействии в рамках государственно-частного партнерства «первично» государство, оно должно быть «социально ответственно перед обществом, в том числе и перед бизнесом» [14, с. 10].

В качестве примера международных стандартов в области правового регулирования отношений частно-государственного партнерства можно привести общие руководящие принципы создания «благоприятных конституционных и законодательных рамок», изложенные ЮНСИТРАЛ (Комиссией ООН по праву международной торговли) в «Руководстве для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников» в 2001 г. Таковыми являются: а) прозрачность (transparency), означающая четкие и доступные правила, а также эффективные процедуры их применения. Прозрачные законы и административные процедуры обуславливают предсказуемость, а также «препятствуют произвольным или ненадлежащим действиям или решениям со стороны организации-заказчика или ее должностных лиц и, таким образом, способствуют к укреплению доверия к национальной программе развития инфраструктуры»; б) справедливость (fairness): справедливые юридические рамки учитывают различ-

ные (причем, возможно, иногда и противоречащие друг другу) интересы правительства, поставщиков общедоступных услуг и их потребителей и преследуют цель обеспечения справедливой сбалансированности таких интересов; в) долгосрочная устойчивость (long-term sustainability) национальной политики в области инфраструктуры [11, с. 27–29].

Можно рассматривать само частно-государственное партнерство в качестве принципа взаимодействия государства и бизнеса в определенных сферах. В этом случае данная категория, по мнению М. В. Вилисова, выступает скорее политической, отражающей стремление государства действовать соответствующим образом и готовность реализовать это стремление в конкретных проектах. Исходя из этого М. В. Вилисов приходит к выводу о политико-правовом дуализме государственно-частного партнерства, который проявляется в необходимости достижения баланса политической и правовой составляющей для достижения целей, поставленных перед партнерством [3].

Ввиду этого другим важным элементом правовой политики в области развития частно-государственного партнерства являются ее цели и задачи. Очевидно, что правовая политика, будучи юридическим отражением государственной экономической, инвестиционной политики, политики в области государственного управления и т. п., выполняет целеполагающую функцию, фиксирует конечный результат декларируемой деятельности. Правовая политика, концептуально фиксируя цели и задачи развития тех или иных отношений и институтов (в данном случае частно-государственного партнерства), выполняет информационную, связующую роль в отношении потенциальных и действующих субъектов этих отношений, декларирует, в числе прочего, и политическую волю к достижению конкретных результатов, готовность государства к взаимовыгодному сотрудничеству. О содержании целей политики Российской Федерации в области частно-

государственного партнерства можно, в частности, судить по формулировкам вводных положений действующего законодательства. Так, в качестве целей Федерального закона «О концессионных соглашениях» (2005 г.) названы «привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ и услуг, предоставляемых потребителям» [13]. Целями Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» (1999 г.) названы: привлечение и эффективное использование в экономике Российской Федерации иностранных материальных и финансовых ресурсов, передовой техники и технологии, управленческого опыта, обеспечение стабильности условий деятельности иностранных инвесторов и соблюдение соответствия правового режима иностранных инвестиций нормам международного права и международной практике инвестиционного сотрудничества [12].

Цели развития частно-государственного партнерства в контексте административной реформы и оптимизации государственных функций заслуживают отдельного рассмотрения и анализа опыта зарубежных государств. Отметим лишь, что Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. предполагает, в частности, разработку и принятие нормативно-правовых актов и методической базы механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов (т. е. выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе), развития механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, развития системы саморегулируемых организаций в области экономики [8].

Возвращаясь к структуре правовой политики, важно отметить, что правовая политика, в том числе в сфере развития частно-государственного партнерства, включает не только правотворческую, но и правоприменительную сторону. Это связано с тем, что политическая составляющая присутствует не только в законотворческих, но и в организационных и управленческих процессах в рассматриваемой сфере. Поэтому эффективность правовой политики в целом зависит не только от качества нормативной базы, но и от компетенции и организационно-управленческого потенциала государственных служащих, уровня их правосознания, а также в целом от действий государства по реализации продекларированных им целей, принятых правовых норм и договорных обязательств. Применительно к российским реалиям правоприменения частно-государственное партнерство может сталкиваться с такими проблемами политико-юридического свойства, как проблема коррупции, конфликт интересов, проблема правового вмешательства в договорные отношения сторон и др. Особое значение приобретает обеспечение независимости судебных и иных органов, полномочных разрешать споры, вытекающие из отношений частно-государственного партнерства, между государством (иными публично-правовыми образованиями) и частными лицами.

В заключение отметим, что, несмотря на принятие в России пакета важных нормативно-правовых актов о частно-государственном партнерстве (о концессионных соглашениях, об особых экономических зонах, о Банке развития, об Инвестиционном фонде РФ, о саморегулируемых организациях и др.), сохраняется известная правовая неопределенность самого понятия «частно-государственное партнерство», что подчас превращает его в метафору, пригодную для политической рекламы, и сводит к минимуму значительный экономический потенциал развития частно-государственного партнерства в

России. Кроме того, на наш взгляд, внедрение и развитие форм частно-государственного партнерства, которые являются новыми для отечественной практики, должно стать предметом широкого общественного обсуждения с привлечением представителей научного сообщества, общественных организаций, власти всех уровней, независимых средств массовой информации.

Представляется, что предложенный в настоящей статье широкий подход к понятию частно-государственного партнерства более продуктивен для целей комплексного анализа той политико-институциональной и правовой среды, в которой реализуются различные формы партнерства, и выработки целостной и согласованной правовой политики в данной сфере.

### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. *Варнавский В. Г.* Государственно-частное партнерство в России: Проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6 (21). С. 172–180.
2. *Варнавский В. Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. 315 с.
3. *Вилисов М. В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Сайт Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.rusrand.ru/public/public\\_7.html](http://www.rusrand.ru/public/public_7.html) (2008. 28 августа).
4. *Дроздов И. А.* К правовой природе концессионного соглашения // Хозяйство и право. 2006. № 6. С. 48–57.
5. *Игнатюк Н. А.* Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика. 2006. № 8. С. 3–7.
6. *Исаков Н. В.* Правовая политика России: теоретические аспекты. Саратов: Издательство СГУ, 2003. 295 с.
7. *Искренко Д. И.* Развитие механизма концессионных соглашений в инфраструктурных отраслях экономики России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2007. 28 с.
8. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 г. (одоб. Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, в ред. Постановления Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 221) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
9. *Матузов Н. И.* Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Издательство НОРМА, 2003. 528 с.
10. Политика привлечения прямых иностранных инвестиций в российскую экономику. Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2001. 479 с.
11. Сайт Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/pfip/guide/pfip-r.pdf>
12. Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.
13. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.
14. *Хардина Ю. В.* Государственно-частное партнерство в трансформирующемся российском обществе (политический аспект): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. 22 с.