

В. С. Каменков

Высший Хозяйственный Суд,
г. Минск, Республика Беларусь

О. М. Куницкая

Белорусский государственный университет,
г. Минск, Республика Беларусь

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ (обзорная статья)

В статье проводится комплексный анализ общих и существенных положений зарубежного законодательства, регламентирующего общественные отношения государственно-частного партнерства. Выявляются основные подходы к определению и пониманию правовой природы государственно-частного партнерства с целью формирования эффективных правовых основ данного института, его системного и последовательного развития в Республике Беларусь.

Введение. Взаимодействие государства и предпринимателей частной формы собственности в рамках партнерства (далее — ГЧП) эффективно используется в экономике и иных сферах в большинстве стран мира для решения важнейших задач.

В Республике Беларусь в настоящее время сложились хорошие предпосылки для реализации проектов ГЧП и развития соответствующей нормативно-правовой базы. На государственном уровне провозглашено о либерализации национальной экономики, формировании нового качества взаимодействия власти и бизнеса, расширении пространства функционирования частного капитала.

Однако для становления ГЧП в Республике Беларусь, его системного и последовательного развития, требуется определение четких правовых основ, что обуславливает необходимость исследования зарубежного опыта формирования законодательства о ГЧП, различных доктрин и концепций.

Методология и методы исследования. При написании настоящей работы в целях наиболее полного и объективного исследования рассматриваемого явления использовались следующие методы исследования: исторический, логический, сравнительно-правовой, комплексного исследования, метод системного анализа и др.

Организация исследования. Подходы к правовому регулированию ГЧП в разных странах мира отличаются между собой в зависимости от различных критериев: степени экономического развития государств, системы правоотношений, видения роли государства в экономике, заданий, стоящих на определенном этапе развития стран, отношения общества и частному сектору и многих других факторов [1, с. 36].

Законодательное регулирование ГЧП в различных странах мира воплощается в разнообразных формах. Условно данные страны можно подразделить на четыре группы.

Первую группу составляют страны, где приняты специальные законы о ГЧП (Германия, Польша, Румыния, Чехия, Венгрия, Греция, Бразилия, Южная Корея, Япония, Аргентина, Латвия, Молдова, Кыргызстан, Украина).

В странах *второй группы* действуют законодательные акты, закрепляющие основные принципы ГЧП, и готовятся подзаконные акты в этой сфере (Италия, Великобритания, Бельгия, США, Китай, Болгария, Хорватия, Словакия, Индия, Литва, Азербайджан, Казахстан, Узбекистан).

Россию и ряд стран с федеративным делением, где приняты региональные законы, можно отнести к *третьей группе*.

Кроме того, имеется *четвертая группа* государств, в которых вопрос ГЧП законодательно не урегулирован — Австрия, Армения, Израиль, Швеция, Сирия, Эстония, Туркменистан и др. [2].

Поскольку термин «Public-private partnership» (PPP) родился в Великобритании и связан, главным образом, с «британской моделью» ГЧП, суть которой заключается в передаче частному сектору функции финансирования (строительства, реконструкции, эксплуатации, управления и т. п.) объектов социально-культурной и производственной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности [3, с. 16–17], обратимся, в первую очередь, к опыту этой страны.

В *Великобритании* различные схемы ГЧП получили закрепление на институциональном уровне в 1992 году в связи с разработкой т. н. «Частной финансовой инициативы» (Private Finance Initiative — PFI), которая заключается в том, что частный сектор строит объекты с использованием собственных ресурсов, затем эксплуатирует их в течение определенного времени, получая от этого доход. Компенсация расходов частного инвестора впоследствии осуществлялась либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета [4, с. 39].

На начальном этапе истории PFI в Великобритании было установлено, что PFI-проекты требуют договорной процедуры. Частные участники проекта действуют на основании партнерских соглашений с правительственными органами [5].

В Великобритании специального Закона о ГЧП нет. На данные правоотношения распространяются обычные принципы английского права [6, с. 180].

На отношения ГЧП распространяется законодательство о государственных закупках. ГЧП связано с ним в том смысле, что поставщики в рамках ГЧП отбираются на основе регламентированных процедур [7, с. 83–85].

Франция также обладает давними традициями ГЧП, включающими в себя деятельность Сообществ Смешанной Экономики (SEM). Законодательные основы SEM восходят к 1966 и 1983 годам. SEM осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора [4, с. 41].

В этой стране проекты ГЧП четко разделены (и по законодательному обеспечению, и по институтам, координирующим реализацию таких проектов) на концессионные соглашения и так называемые партнерские контракты [1, с. 32].

Закон Французской Республики от 28 июля 2008 г. № 2008-735 «О контрактах государственно-частного партнерства» [8] внес изменения в многочисленные законы и подзаконные акты, инкорпорируя ГЧП во французскую правовую систему. Французское правительство при этом упростило и одновременно усилило положения контракта партнерства, ставшего новым инструментом и формой государственного заказа и подряда, обеспечив дополнительные гарантии для оптимизации схем финансового структурирования и системы распределения рисков.

В *Германии* ГЧП стали уделять много внимания начиная со второй половины 80-х годов прошлого века [9]. Заинтересованные в проектах ГЧП увидели, что общие нормы законодательства Германии недостаточны. Был принят Закон от 1 сентября 2005 г. «Об ускорении реализации государственно-частных партнерств и об улучшении общих правовых условий для них» [10]. Данным законом внесены изменения в отдельные статьи налогового и бюджетного законодательства, а также в нормы, регулирующие размещение государственных заказов и финансирование строительства автомобильных магистралей за счет средств частных инвесторов.

Для более широкого применения модели ГЧП в бюджетное законодательство Германии включено положение о том, что экономическая целесообразность должна теперь рассчитываться с учетом распределения рисков [11].

Федеральное законодательство *США* содержит общие подходы реализации ГЧП-проектов (базовые нормы). Для законодательства США федерального уровня характерно наличие нормативных правовых актов, которые содержат отдельные положения, касающиеся ГЧП в той или иной сфере экономики. Законодательство штатов определяет, например, какие типы проектов могут быть реализованы по схеме

ГЧП. Помимо этого, ряд вопросов, связанных с реализацией ГЧП-проектов, разрешается не на уровне законодательства, а в рамках контракта.

В *Японии* начало преобразований взаимоотношений между государством и бизнесом положено Законом от 20 июля 1999 г. № 117 «О содействии развитию общественных объектов за счет использования частных финансовых средств».

В мае 2006 г. парламент Японии принял Закон о реформе общественных услуг, суть которого заключалась в подведении законодательной базы под систему соревновательных тендеров на оказание общественных услуг с участием как органов сферы общественного предпринимательства, так и частного бизнеса. Эта система получила название «рыночного тестирования» [12, с. 116].

Понятие ГЧП в *Китае* было введено Административным центром China's Agenda 21 (АССА21). Вместе с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), официально схему ГЧП включена в текущую программу развития. Первый в Китае центр ГЧП был учрежден в Пекине в 2003 году [13].

Аналитиками отмечается, что, хотя ГЧП широко обсуждалось в Китае с 1999 года, воплощение этой модели остается ограниченной, а преимущества самой модели используются далеко не полностью [14].

Результаты исследования и их обсуждение. При анализе действующего законодательства зарубежных стран обращает на себя внимание тот факт, что подход к определению юридической природы контракта ГЧП является различным.

В практике большинства государств контракты рассматриваются как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. В административных контрактных отношениях права собственности не передается частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство [15; 16, с. 69–70].

Среди российских исследователей также есть сторонники использования административного договора как института регулирования ГЧП [17, с. 75].

Некоторые авторы относят ГЧП к гражданским договорам [18].

В зарубежной практике типового контракта по ГЧП не существует, скорее, можно говорить о позициях, которые должны быть закреплены в контракте [19].

Заключение. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в различных государствах складывались и продолжают складываться свои специфические правовые традиции построения сотрудничества государственного и частного партнеров, которое направлено на решение задач социально-экономической политики. Конкретные правовые средства, позволяющие наиболее эффективно использовать ГЧП, могут варьироваться от особенностей национальных правовых порядков и иных особенностей.

Реализация соглашений ГЧП в Республике Беларусь, на наш взгляд, возможна на основе норм гражданского и хозяйственного законодательства, но с учетом определенных особенностей. При участии в ГЧП бюджетных средств возникает необходимость заключения соглашения исключительно с применением процедуры конкурса, т.е. практически по аналогии государственных закупок, концессии.

Договоры по использованию государственных (муниципальных) объектов, составляющих так называемые публично-правовые имущества государства и других публично-правовых образований, являются в зарубежных странах не гражданскими, а публичными (в Германии) или административными (во Франции).

В Республике Беларусь в определении содержания понятия «государственно-частное партнерство» вполне могут быть заложены элементы гражданско-правовых договоров с участием государства, а также иных форм взаимодействия государственного и частного партнеров.

Очевидно, что в силу своей комплексности общие вопросы ГЧП будут регулироваться гражданским законодательством, законодательством в сфере инвестиционной деятельности, нормами бюджетного, налогового и иных отраслей права, законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, о приватизации, о защите конкуренции и т.д.

Что касается принятия новых норм о ГЧП, то, на наш взгляд, в первую очередь требуется законодательное закрепление самой возможности реализации ГЧП-проектов, а также выработка общих принципов ГЧП.

Список цитируемых источников

1. Запатрина, И. В. Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик / И. В. Запатрина. — Киев: Издат. центр Союза собственников жилья Украины, 2011. — 152 с.
2. Койка, А. Национальные законодательства участников Содружества в сфере ГЧП нуждаются в совершенствовании и гармонизации / А. Койка [Электронный ресурс] / Российская газета. — № 5539 (163). — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/07/28/oshibki.html>. — Дата доступа 19.03.2012.
3. Амуниц, Д. М. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов / Д. М. Амуниц // Справочник руководителя учреждения культуры. — 2005. — № 12. — С. 16–24.
4. Гладов, А. В., Исупов, А. М., Мартышкин, С. А., Прохоров, Д. В., Тарасов, А. В., Тюкавкин, Н. М., Цлаф, В. М. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы // Вестник СамГУ. — 2008. — № 7 (66). — С. 36–55.
5. Мировая практика институционального обеспечения ГЧП [Электронный ресурс] / Юридические консультанты по праву стран АТЭС. — Режим доступа: http://www.ucates.ru/analytics_09. — Дата доступа: 21.03.2012.
6. Зусман, Е. В. Контракты жизненного цикла: законодательство зарубежных стран. Предложения для России / Е. В. Зусман // Государственно-частное партнерство: практика, проблемы, перспективы: сборник статей и нормативных документов / под общ. ред. Х. М. Салихова, А. А. Зверева. — М.: Центр развития инфраструктурных проектов, 2011. — 387 с.
7. Смотрицкая, И., Черных, С. Государственные закупки в системе взаимоотношений государства и рынка / И. Смотрицкая, С. Черных // Общество и экономика. — 2010. — № 1. — С. 78–87.
8. Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, TITRE Ier : Contrats de partenariat de l'état et de ses établissements public/. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000438720&fastPos=2&fastReqId=148837378&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>. — Дата доступа: 12.02.2012.
9. Колесникова, К. И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России / К. И. Колесникова [Электронный ресурс] / Научный вестник Уральской академии государственной службы. — 2008. — № 3(4). — Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/03/16/>. — Дата доступа: 27.01.2012.
10. Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen der Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP-Beschleunigungsgesetz). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.rechtliches.de/info_Gesetz_zur_Beschleunigung_der_Umsetzung_von_Oeffentlich_Privaten_Partnerschaften_und_zur_Verbesserung_gesetzlicher_Rahmenbedingungen_fur_Oeffentlich_Private_Partnerschaften.html. — Дата доступа: 02.02.2012.
11. Кнюпфер, В. Государственно-частные партнерства (ГЧП) в контексте использования современных форм управления комплексами недвижимости / В. Кнюпфер [Электронный ресурс] / Материалы немецко-российского «круглого стола» на тему: «Законодательство и практика эффективного управления имуществом комплексами Российской Федерации, в том числе с использованием формы государственно-частного партнерства (ГЧП)», 16 октября 2007 г., г. Москва. — Режим доступа: <http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site.xp/051054048124051055057.html>. — Дата доступа: 27.01.2012.
12. Иванова, А. Государственно-частное партнерство: японский вариант инициативы частного финансирования / А. Иванова // Менеджмент в России и за рубежом. — 2009. — № 6. — С. 114–121.
13. Кирсанова, И. А., Товстолес, Д. В. Модели государственно-частного партнерства (ГЧП) в Китае. Возможности их применения в белорусской экономике [Электронный ресурс] / «Китай в современном мире»: сборник науч. трудов Междунар. конф. — 2010. — Выпуск 7. — № 1 — Режим доступа: <http://www.bsu.by/main.aspx?guid=150683>. — Дата доступа: 02.04.2012.

14. Информационно-аналитическая справка об опыте ГЧП в Китайской Народной Республике [Электронный ресурс] / Центр ГЧП-Внешэкономбанк. Управление по планированию программ ГЧП и взаимодействию с МФО. — Режим доступа: http://www.pppinrussia.ru/main/publications/foreign/inostrannie_modeli_gchp/country/kitaj. — Дата доступа: 02.04.2012.

15. Айрапетян, М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства / М. С. Айрапетян [Электронный ресурс] / Аналитическая записка. М., 2008. — Режим доступа: <http://ppp-russia.ru/analytics/40-ajrapetyan-ms-zarubezhnyj-opyt-ispolzovaniya.html>. — Дата доступа: 04.03.2012.

16. Дерябина, М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. — 2008. — № 8. — С. 64–78.

17. Широков, А. В. Административный договор как форма регулирования государственно-частных партнерств / А. В. Широков // Законодательство. — 2008. — № 10. — С. 71–76.

18. Лисица, В. Н. Государственно-частное партнерство в Российском праве / В. Н. Лисица [Электронный ресурс] / Административное право. — 2010. — № 3. — Режим доступа: <http://www.top-personal.ru/adminlawissue.html?78>. — Дата доступа: 21.01.2012.

19. Белицкая, А. В., Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах [Электронный ресурс] / Предпринимательское право. — 2009. — № 2. — Режим доступа: http://ppp-russia.ru/analytics/39-belickaya-av-pravovye-formy_gosudarstven_no.html. — Дата доступа: 27.03.2012.

The main approaches to definition and understanding of the legal nature of the public-private partnership, being that implementation of agreements of public-private partnership in Republic of Belarus is possible on the basis of standards of the civil and economic legislation, but taking into account certain features come to light.