

УДК 346(476)

В. С. Каменков¹, **О. М. Куницкая**²¹ Белорусский государственный университет, Минск² учреждение образования «Барановичский государственный университет», Барановичи

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ (ОБЗОРНАЯ СТАТЬЯ)

Проводится комплексный анализ общих и существенных положений зарубежного законодательства, регламентирующего общественные отношения государственно-частного партнёрства (далее — ГЧП). Выявляются основные подходы к определению и пониманию правовой природы ГЧП в целях формирования эффективных правовых основ данного института, его системного и последовательного развития в Республике Беларусь.

Введение. Взаимодействие государства и предпринимателей частной формы собственности в рамках партнёрства 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 чётких 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, метод комплексного исследования, 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 определённом этапе развития стран, отношения общества к 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 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.

В четвёртую группу входят государства, в которых вопрос ГЧП законодательно

не урегулирован, — Австрия, Армения, Израиль, Швеция, Сирия, Эстония, Туркменистан и др. [2].

Поскольку термин “Public-private partnership” (PPP) возник 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 так называемой 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 определённого времени, получая от этого доход. Компенсация расходов частного инвестора впоследствии осуществлялась либо за счёт доходов от эксплуатации, либо за счёт 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 партнёрских 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 и 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 деятельность сообществ смешанной экономики (Societe

d'Economie Mixte — SEM). Законодательные основы SEM восходят к 1966 и 1983 годам. Свою деятельность SEM осуществляет на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора [4, с. 41].

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

Закон Французской Республики от 28 июля 2008 года № 2008-735 «О контрактах государственно-частного партнёрства» [8] внёс изменения в многочисленные законы и подзаконные акты, инкорпорируя ГЧП во французскую правовую систему. Французское правительство при этом упростило и одновременно усилило положения контракта партнёрства, 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 XX века [9]. Заинтересованные в проектах ГЧП увидели, что общих норм законодательства Германии недостаточно. В связи с этим 1 сентября 2005 года был принят закон «Об ускорении реализации государственно-частных партнёрств 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 счёт средств частных инвесторов.

Для более широкого применения модели ГЧП в бюджетное законодательство Германии включено положение о том, что экономическая целесообразность должна теперь рассматриваться с учётом 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 страны 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 года № 117 «О содействии развитию общественных объектов за счёт использования частных финансовых средств».

В мае 2006 года 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 в Китае, занимающимся целями Программы развития ООН 21 века (Administrative Center for China's Agenda 21 — АССА21). Вместе с Программой развития Организации Объединённых Наций (ПРООН) официально схема ГЧП включена в текущую программу развития. Первый в Китае центр ГЧП был учреждён в Пекине в 2003 году [13].

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

Результаты исследования и их обсуждение. При анализе действующего законода-

тельства 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 определённых общественно необходимых и полезных видов деятельности. В административных контрактных отношениях право собственности не передаётся частному партнёру, расходы и риски полностью несёт государство [15], [16, с. 69—70].

Среди российских исследователей также есть сторонники использования административного договора как института регулирования ГЧП [17, с. 75], причём некоторые авторы относят ГЧП к гражданским договорам [18, с. 31—43]. В зарубежной же практике типового контракта по ГЧП не существует, скорее можно говорить о позициях, которые должны быть закреплены в контракте [19, с. 9].

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

Реализация соглашений ГЧП в Республике Беларусь, на наш взгляд, возможна на основе норм гражданского и хозяйственного законодательства, но с учётом определённых особенностей. При участии в ГЧП бюджетных средств возникает необходимость заключения соглашения исключительно

с применением процедуры конкурса, т. е. практически по аналогии с государственными закупками, концессиями.

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 определение содержания понятия «государственно-частное партнёрство» вполне могут быть заложены элементы гражданско-правовых договоров с участием государства, а также иных форм взаимодействия государственного и частного партнёров.

Очевидно, что в силу своей комплексности общие вопросы ГЧП будут регулироваться гражданским законодательством, законами 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 партнёрства для развивающихся экономик / И. В. Запатрина. — Киев : Изд. центр Союза собственников жилья Украины, 2011. — 152 с.
2. *Койка, А.* Национальные законодательства участников Содружества в сфере ГЧП нуждаются в совершенствовании и гармонизации [Электронный ресурс] / А. Койка // Российская газета. — № 5539 (163). — Режим доступа: <http://www.rg.ru> — Дата доступа: 19.03.2012. — Загл. с экрана.
3. *Амуни, Д. М.* Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов / Д. М. Амуни // Справочник руководителя учреждения культуры. — 2005. — № 12. — С. 16—24.
4. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнёрства: общая характеристика и организационно-институциональные основы / А. В. Гладов [и др.] // Вестн. 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. — Загл. с экрана.
6. *Зусман, Е. В.* Контракты жизненного цикла: законодательство зарубежных стран. Предложения для России / Е. В. Зусман // Государственно-частное партнёрство: практика, проблемы, перспективы : сб. ст. и нормативных док. / под общ. ред. Х. М. Салихова, А. А. Зверева. — М. : Центр развития инфраструктурных проектов, 2011. — 387 с.
7. *Смотрицкая, И.* 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 [Electronic recourse]. — Mode of access: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000438720&fastPos=2&fastReqId=148837378&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>. — Date of access: 12.02.2012. — Screen heading.
9. *Колесникова, К. И.* Частно-государственное партнёрство: опыт зарубежных стран и перспективы для России [Электронный ресурс] / К. И. Колесникова // Научный вестн. Уральской акад. гос. службы. — 2008. — № 3(4). — Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2008/03/16>. — Дата доступа: 27.01.2012. — Загл. с экрана.
10. Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen der öffentlich Privaten Partnerschaften (OPP-Beschleunigungsgesetz) [Electronic recourse]. — Mode of access: http://www.rechtliches.de/info_Gesetz_zur_Beschleunigung_der_Umsetzung_von_Oeffentlich_Privaten_Partnerschaften_und_zur_Verbesserung_gesetzlicher_Rahmenbedingungen_fur_Oeffentlich_Private_Partnerschaften.html. — Date of access: 02.02.2012. — Screen heading.
11. *Кнюпфер, В.* Государственно-частные партнёрства (ГЧП) в контексте использования современных форм управления комплексами недвижимости [Электронный ресурс] / В. Кнюпфер // Законодательство и практика эффективного управления имуществом комплексами Российской Федерации, в том числе с использованием формы государственно-частного партнёрства (ГЧП) : материалы немецко-российского

«круглого стола», 16 окт. 2007 г., Москва. — Режим доступа: http://www.komitet2-5.km.duma.gov.ru/site_xp/051054048.html. — Дата доступа: 27.01.2012. — Загл. с экрана.

12. *Иванова, А.* Государственно-частное партнёрство: японский вариант инициативы частного финансирования / А. Иванова // Менеджмент в России и за рубежом. — 2009. — № 6. — С. 114—121.

13. *Кирсанова, И. А.* Модели государственно-частного партнёрства (ГЧП) в Китае. Возможности их применения в белорусской экономике [Электронный ресурс] / Д. В. Товстолес, И. А. Кирсанова // Китай в современном мире : сб. науч. тр. Междунар. конф. — 2010. — Вып. 7. — № 1. — Режим доступа: <http://www.bsu.by/main.aspx?guid=150683>. — Дата доступа: 02.04.2012. — Загл. с экрана.

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.ppp-russia.ru/main/publications/foreign/inostrannie_modeli_gchp/country/kitai. — Дата доступа: 02.04.2012. — Загл. с экрана.

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

16. *Дерябина, М.* Государственно-частное партнёрство: теория и практика / М. Дерябина // Вопр. экон. — 2008. — № 8. — С. 64—78.

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

18. *Лисица, В. Н.* Государственно-частное партнёрство в российском праве / В. Н. Лисица // Административное право. — 2010. — № 3. — С. 31—43.

19. *Белицкая, А. В.* Правовые формы государственно-частного партнёрства в России и зарубежных странах / А. В. Белицкая // Предпринимательское право. — 2009. — № 2. — С. 6—11.

Материал поступил в редакцию 27.11.2012 г.

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.