

УДК 349.444

Кицай Юлиана Анатольевна

аспирантка кафедры гражданского права
Юридического института
Иркутского государственного университета
тел.: (902) 577-55-77

**УПРАВЛЯЮЩАЯ КОМПАНИЯ
В ЖКХ КАК УЧАСТНИК
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА:
ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
ПРАВОВОГО ПОЛЯ**

Аннотация:

Автор статьи полагает, что функционирование ЖКХ должно основываться на государственно-частном партнерстве. И хотя правовая концепция государственно-частного партнерства с управляющей компанией как одним из участников еще не сформировалась в Российской Федерации, очевидно, что эта форма станет эффективным инструментом развития ЖКХ в стране.

Ключевые слова:

ЖКХ, жилищное право, управляющая компания, государственно-частное партнерство.

Kitsay Juliana Anatolievna

post-graduate student of the chair of civil law,
Law Institute of
Irkutsk State University
tel.: (902) 577-55-77

**MANAGEMENT COMPANY
IN HOUSING AND COMMUNAL
SERVICES AS MEMBER OF
STATE-AND-PRIVATE PARTNERSHIP:
PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF
LEGAL FIELD**

The summary:

The author considers the functioning of housing and communal services should be based on state-and-private partnership. And although the legal concept of state-and-private partnership with the management company as one of the participants had not yet emerged in Russian Federation, it is obvious that this form would be an effective tool for development of housing and communal services in the country.

Keywords:

housing and communal services, housing law, management company, state-and-private partnership.

ЖКХ является важнейшей сферой социально-экономической структуры общества. Качество ее функционирования на базе равноправного существования в данной сфере всех форм собственности позволяет создать поле качества экономических отношений собственников услуг ЖКХ и сетевую среду для реализации принципов социально-ориентированной рыночной экономики. Развитие ЖКХ как приоритетное направление ГЧП не получило должного развития в российской экономике, хотя в мировой практике хозяйствования, адаптируемой к российским условиям, широко используются возможности ГЧП на основе таких инструментов взаимодействия бизнеса и государства, как концессионные соглашения. Как указал Президент РФ Д. Медведев в своем ежегодном послании к Федеральному собранию РФ, «...чтобы предотвратить дальнейшую деградацию коммунального хозяйства и одновременно повысить эффективность использования энергии в жилищно-коммунальный сектор, нужно активнее привлекать частный капитал» [1].

При этом важно понимать, что в процессе рыночной трансформации ЖКХ приоритетное место занимают задачи обеспечения стабильности предприятий отрасли, высокого качества оказываемых ими услуг, а также сохранения контролирующей роли государства в данной сфере. В связи с этим необходим научно обоснованный переход к новой организационно-управленческой модели рынка, базирующейся на государственно-частном взаимодействии его субъектов.

Российское ЖКХ находится в состоянии тяжелого системного кризиса, является тормозом экономического роста и ареалом высокой социальной напряженности в регионах. Начало реформ в этой области было провозглашено еще в 1992 г., с тех пор мы не видим ни реальных результатов, ни окончания реформы. Научно обоснованные рекомендации принципов организационно-структурного формирования и управления ЖКХ практически отсутствуют. Одной из главных причин кризисного состояния ЖКХ является низкая управляемость происходящими в нем процессами. Главной проблемой, сдерживающей развитие коммунального хозяйства, следует признать дефицит инвестиций. По оценке экспертов для срочной замены инженерных сетей, для модернизации действующих и строительства в необходимых объемах новых центральных тепловых пунктов и котельных, водозаборов и наносных станций необходимы инвестиции в размере до 4 трлн. рублей. Очевидно, что государство не в состоянии выделить из бюджета средства в таком объеме. Наиболее реальным путем решения проблемы является развитие сотрудничества власти и бизнеса в инвестиционной сфере, используя при этом различные формы государственно-частного партнерства.

Кроме того, с одной стороны, в современных российских условиях выявился ряд новых проблем, связанных с развитием форм сотрудничества государства и частного сектора экономики: формирование экономических принципов разделения полномочий партнеров в управлении инвестициями и созданными на их основе объектами; разработки действенных форм поддержки со стороны государства частных коммунальных предприятий в условиях кризиса; развитие коммунальных бизнес-структур, созданных на условиях ГЧП; развитие сотрудничества местной администрации и частного бизнеса в инновационно-инвестиционной сфере коммунального хозяйства и др.

С другой стороны, следует отметить, что практика ГЧП получила широкое распространение в европейских странах. В 2001–2009 гг. в Европе подписано 750 проектов на условиях ГЧП на сумму в 100 млрд. фунтов, в том числе в Великобритании 526 проектов объемом 61 млрд. фунтов. В странах ЕС удельный вес инвестиций на принципах ГЧП составляет: железные дороги – 46 %, автодороги – 35, энергетика – 7, аэропорты – 6 %. Самый крупный проект на концессионной основе – Евротоннель (общий объем инвестиций – 15 млрд. долл.). ЕС планирует за 20 лет привлечь посредством ГЧП примерно 400 млрд. евро в трансъевропейские транспортные и телекоммуникационные сети, в энергетическую инфраструктуру.

В развитых странах в рамках ГЧП государство оказывает существенное воздействие на деятельность частного предприятия, разрабатывая общие нормы работы, тарифную политику, ограничения монополии и другие «правила игры» для частного сектора. Очевидно, что риск изменения этих действовавших на момент заключения договора ГЧП и согласованных норм, и правил составляет существенный риск для частного предприятия, которое стремится его сбалансировать завышением запланированной нормы прибыли.

В развитых странах накоплен бесценный опыт создания и функционирования системы институтов развития, охватывающих важнейшие сферы экономики – это и общеевропейские институты (ЕБРР), и агентства, осуществляющие поддержку экспорта, в том числе экспортное страхование (французская COFACE, итальянская SACE), и институты, поддерживающие инновации и высокие технологии (венчурный фонд SITRA в Финляндии) и др.

В целом анализ опыта развитых стран в области формирования ГЧП в инновационной сфере позволяет сделать вывод о том, что их роль в решении задач повышения инновационной активности как государственного, так и частного секторов постоянно возрастает, количество и многообразие реализуемых программ в этой области неуклонно растет.

Государственно-частное партнерство характеризуется в качестве принципа взаимодействия государства и бизнеса и в качестве правовой формы такого взаимодействия [2].

В экономической литературе и трудах по политологии выделяются различные модели и формы государственно-частного партнерства. При этом отмечается, что их перечень не является исчерпывающим. Выбор конкретной формы государственно-частного партнерства зависит от экономической эффективности реализации проекта. Существуют определенные сложности классификации форм государственно-частного партнерства. Так, профессор В.Г. Варнавский, указывая на то, что государственно-частное партнерство имеет широкий спектр таких форм, относит к ним разнообразные контракты, которые государство предоставляет частным компаниям: на выполнение работ и оказание общественных услуг; на управление, на поставку продукции для государственных нужд; контракты технической помощи; арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования; соглашения о разделе продукции (СРП); государственно-частные предприятия; концессии [3].

Некоторые экономисты идут дальше простого перечисления и выделяют базовые модели государственно-частного партнерства, основываясь на критериях того, какую роль каждый из партнеров выполняет в отношении собственности, управления и финансирования. При этом выделяют модели: оператора, кооперации, концессии, договорную и лизинга [4].

В исследованиях экономисты предлагают и более сложные классификации, при этом существует тенденция упорядочения форм государственно-частных партнерств в зависимости от степени огосударствления имущества и доходов. Предлагается следующая типология: сервисные контракты (контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг, поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи), управляющие контракты (контракты на обслуживание объекта, на управление объектом, контракты «под ключ»); аренда и временная передача прав (лизинг, СРП, инвестиционные контракты); концессионные соглашения, а также акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия) [5]. Другие специалисты помимо вышеперечисленных моделей выделяют также модель планирования социально-экономического развития (информа-

ционную, структурированного роста, централизованного планирования, программного управления) [6]. В принципе похожие типологии предлагают и зарубежные авторы.

Следует отметить, что классификация форм государственно-частных партнерств проводится не только в экономической литературе. В реализации культурной политики рассматривают такие формы государственно-частных партнерств, как доверительное управление историко-культурными комплексами и недвижимостью сферы культуры (зданиями музеев, библиотек, театров и т.п.); безвозмездную передачу частному бизнесу объектов культурного наследия и культуры, находящихся в аварийном или руинированном состоянии с обеспечением их реставрации или капитального ремонта за счет средств последних; проведение творческих конкурсов; охрану авторских и смежных прав; создание частными инвесторами электронных библиотек, музеев, архивов и др. [7].

В сфере науки отдельно выделяют внебюджетные отраслевые и межотраслевые фонды поддержки научной, научно-технической деятельности. В инновационной сфере государственно-частное партнерство, по мнению специалистов, обретает формы мегапроектов или крупных инновационных проектов, наукоградов и кластерного развития НИОКР, свободных экономических зон, технопарков и бизнес-центров, концессионных соглашений [8].

По мнению политологов, государственно-частное партнерство может выражаться в формах консультации представителей власти и бизнеса в рамках ассоциаций предпринимателей; независимой экспертизы проектов нормативно-правовых актов органов исполнительной власти разных уровней; подготовки и внесения предложений по реализации тех или иных направлений государственной политики; защиты внутреннего рынка; государственной поддержки экспортеров; информационного обеспечения взаимодействия власти и ассоциаций, объединений предпринимателей, отраслевых союзов товаропроизводителей [9].

С политологами соглашаются и некоторые юристы, выделяя в качестве форм государственно-частного партнерства совместное правотворчество, а точнее, активное участие представителей бизнеса в правотворчестве субъектов права законодательной инициативы: проведение экспертизы по заказу соответствующего государственного органа независимыми саморегулируемыми организациями проектов федеральных законов, нормативных актов Правительства РФ, органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных нормативных актов [10].

Некоторые авторы выделяют институт «соучастия в деятельности официальных институтов», когда граждане и их группы, общественные объединения, хозяйственные союзы и отраслевые ассоциации предприятий, банков включаются в договорные отношения с ними (например, социальные соглашения между губернаторами, мэрами, с одной стороны, и экономическими субъектами, корпорациями – с другой, о сотрудничестве в решении вопросов социальной инфраструктуры, занятости) [11].

Другие авторы предлагают термин «сорегулирование (бизнеса и власти)» [12], то есть совместное регулирование тех или иных общественных отношений государством и представителями определенных кругов бизнеса (долгосрочные публичные договоры о сотрудничестве, участие в целевых комплексных программах, некоторая «самостоятельность» представителей бизнеса в рамках государственного управления, выполнение заказов для государственных и муниципальных нужд, совместные государственно-частные проекты, государственная поддержка малого и среднего бизнеса, дерегулирование, то есть передача отдельных функций государственных органов саморегулируемым и иным негосударственным организациям).

В юридической литературе государственно-частное партнерство характеризуется в качестве принципа взаимодействия государства и бизнеса и в качестве правовой формы такого взаимодействия. При этом правовая форма осуществления государственно-частного партнерства должна в идеале отвечать двум основным требованиям: обеспечить для инвестора привлекательность, безопасность вложения средств в государственную собственность и реализовать основную цель проекта, а именно развить ту сферу, которая стратегически важна для государства [13].

С юридической точки зрения в общем виде можно провести типологию государственно-частных партнерств по критерию того, что положено в основу реализации проекта – соглашение или создание проектной компании. Форма кооперации между государством и частным сектором, как отмечают юристы, может быть как долгосрочной, реализуемой на постоянной основе и институционально закрепленной, так и временной, относительно неформализованной, реализуемой на основе срочных договорных отношений. Таким образом, целесообразно разделить формы государственно-частных партнерств на корпоративные, договорные и иные.

Стоит отметить, что некоторые авторы обращают внимание на то, что действующим законодательством не предусмотрено создание государственно-частного партнерства в качестве хозяйствующего субъекта [14]. Однако такой вывод представляется не совсем верным. Во-первых, такие правовые формы, как долевое участие республики в уставных (складочных)

капиталах юридических лиц посредством предоставления им бюджетных инвестиций [15], агентства по привлечению инвестиций и организации со смешанной формой собственности [16], прямо определены в качестве таковых в региональном законодательстве, а во-вторых, Гражданский кодекс Российской Федерации содержит перечень организационно-правовых форм, которые в том числе могут опосредовать и государственно-частное партнерство. Под организационно-правовой формой юридического лица в данной статье понимается совокупность конкретных признаков, объективно выделяющихся в системе общих признаков юридического лица и существенно отличающих данную группу лиц от всех остальных.

Некоторые отечественные специалисты считают, что перспективной правовой формой государственно-частных партнерств в России могут стать венчурные фонды [17]. Такого же мнения придерживается законодатель: на региональном уровне инвестиционные фонды, в том числе венчурные фонды, названы в числе правовых форм осуществления государственно-частного партнерства [18]. В настоящее время еще не решен вопрос выбора организационно-правовой формы для венчурных фондов (венчурные фонды осуществляют деятельность в форме ЗАО, командитного товарищества, простого товарищества) [19].

Договорная правовая форма осуществления государственно-частных партнерств может быть представлена широким спектром соглашений, которые в разных странах имеют разные названия. К договорам, опосредующим государственно-частное партнерство, относятся концессионные соглашения, договоры аренды, аутсорсинга, договоры на выполнение работ и оказание общественных услуг, контракты на управление и операторские соглашения, договоры на поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи, соглашения о разделе продукции и многие другие. Отметим, что договоры, которые могут относиться к формам государственно-частного партнерства в одной стране, могут не подпадать под определение данного понятия в другой.

Несмотря на то, что в Российской Федерации в настоящее время отсутствует специальный федеральный закон о государственно-частном партнерстве, существует довольно широкий спектр юридических конструкций, который позволяет осуществлять такое партнерство. Во-первых, это договорные конструкции, предусмотренные Гражданским кодексом РФ. Например, формой государственно-частного партнерства можно считать заключение бессрочного договора аренды земельного участка с условием, например, строительства какого-либо объекта, создания определенного количества рабочих мест, обеспечения определенного объема инвестиций.

Это может быть также строительный подряд для государственных нужд, поставка для государственных нужд, доверительное управление государственным имуществом, соглашение о разделе продукции и ряд иных правовых форм [20]. В региональном законодательстве в качестве одной из форм государственно-частного партнерства названы заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для областных государственных нужд, совместное участие в реализации инвестиционных проектов, в том числе имеющих статус регионального значения, предоставление имущества, находящегося в собственности одного региона, в доверительное управление, аренду, в том числе на льготных условиях представителю другого региона.

На практике для реализации проектов ГЧП чаще используются концессионные соглашения. В настоящее время в России форма концессионных соглашений выбрана в качестве основной формы государственно-частных партнерств. Понятия концессионного соглашения и государственно-частного партнерства соотносятся как частное и общее: концессионное соглашение – это лишь одна из правовых форм государственно-частного партнерства, хотя и наиболее распространенная. Концессия – это система отношений между, с одной стороны, государством (концедентом) и, с другой стороны, частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства.

Существенно, что международная практика показывает значимость такой функции государства, выступающего в качестве партнера в ГЧП, как обеспечение правовых условий деятельности в этой сфере, а также то, что степень государственного финансирования в партнерствах обратно пропорциональна покупательной способности потенциальных пользователей инфраструктуры и услуг, что, в свою очередь, объясняет схожесть в финансировании проектов ГЧП в странах Центральной, Восточной Европы и России, требующих относительно высокого процента государственного финансирования.

В целом, правовая концепция государственно-частного партнерства с управляющей компанией как одним из участников еще не сформировалась в Российской Федерации, хотя очевидно, что эта форма станет эффективным инструментом развития ЖКХ в нашей стране.

Ссылки:

1. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. Федеральный выпуск № 5350 (271) от 1 декабря 2010 г.
2. См.: Вилисов М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.
3. См.: Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6.
4. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. № 2.
5. См.: Грицай С.В. Использование государственно-частного партнерства для повышения эффективности деятельности промышленного предприятия: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006.
6. Фильченков В.А. Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008.
7. См.: Белозор А.Ф. Взаимодействие государства и бизнеса в культурной политике России. М., 2008.
8. Хатаева М.А., Цирин А.М. Законодательство о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы // Журнал российского права. 2008. № 10.
9. См.: Махортов Е.А., Семченков А.С. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России. 25.01.2008. URL: http://www.lobbying.ru/print.php?article_id=2359#_ftnref6.
10. См.: Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика. 2006. № 8. С. 3–7.
11. Тихомиров Ю.А. Право официальное и неформальное // Журнал российского права. 2005. № 5.
12. См.: Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М., 2002.
13. Лысихина О.И. Концессионное соглашение как форма государственно-частного партнерства в транспортной сфере // Транспортное право. 2007. № 4.
14. Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: Предпринимательско-правовой аспект. М., 2007.
15. Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай: Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 15-РЗ, ст. 6 // Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. № 47 (53).
16. См.: Об основах государственно-частного партнерства в Томской области: Закон Томской области от 16 октября 2006 г. № 244-ОЗ, ст. 6 // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (Сборник нормативных правовых актов). 2006. № 57 (118).
17. См.: Михеев В.А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации // Проблемы формирования государственных политик в России. Научный эксперт. М., 2006.
18. Об основах государственно-частного партнерства в Томской области: Закон Томской области от 16 октября 2006 г. № 244-ОЗ, ст. 6 // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (Сборник нормативных правовых актов). 2006. № 57 (118).
19. Плетнев М.В. Проблемы правового регулирования деятельности венчурных фондов // Безопасность бизнеса. 2008. № 1.
20. См.: Попондопуло В.Ф. Концессионное соглашение – правовая форма государственно-частного партнерства // Правоведение. 2008. № 4.

References (transliterated):

1. Poslanie Prezidenta RF Dmitriya Medvedeva Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii // Rossiyskaya gazeta. Federal'niy vypusk № 5350 (271) ot 1 dekabrya 2010 g.
2. See: Vilisov M. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politiko-pravovoy aspekt // Vlast'. 2006. No. 7.
3. Sm.: Varnavskiy V.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii: problemy stanovleniya // Otechestvennye zapiski. 2004. No. 6.
4. Sharinger L. Novaya model' investitsionnogo partnerstva gosudarstva i chastnogo sektora // Mir peregmen. 2004. No. 2.
5. See: Gritsay S.V. Ispol'zovanie chastno-gosudarstvennogo partnerstva dlya povysheniya effektivnosti deyatel'nosti promyshlennogo predpriyatiya: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. M., 2006.
6. Fil'chenkov V.A. Formirovanie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sotsial'noy sfere: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. M., 2008.
7. See: Belozor A.F. Vzaimodeystvie gosudarstva i biznesa v kul'turnoy politike Rossii. M., 2008.
8. Hataeva M.A., Tsirin A.M. Zakonodatel'stvo o gosudarstvenno-chastnom partnerstve v Rossiyskoy Federatsii: problemy, tendentsii, perspektivy // Zhurnal rossiyskogo prava. 2008. No. 10.
9. Sm.: Mahortov E.A., Semchenkov A.S. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak forma otnosheniy vlasti i biznesa v Rossii. 25.01.2008. URL: http://www.lobbying.ru/print.php?article_id=2359#_ftnref6.
10. See: Ignatyuk N.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii // Pravo i ekonomika. 2006. No. 8. P. 3–7.
11. Tihomirov Y.A. Pravo ofitsial'noe i neformal'noe // Zhurnal rossiyskogo prava. 2005. No. 5.
12. See: Printsipy i protsedury otsenki tselesoobraznosti mer gosudarstvennogo regulirovaniya. M., 2002.
13. Lysihina O.I. Kontsessionnoe soglasenie kak forma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v transportnoy sfere // Transportnoe pravo. 2007. No. 4.
14. Shishkin S.N. Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki: Predprinimatel'sko-pravovoy aspekt. M., 2007.
15. Ob osnovah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Respublike Altay: Zakon Respubliki Altay ot 5 marta 2008 g. No. 15-RZ, art. 6 // Sbornik zakonodatel'stva Respubliki Altay. 2008. No. 47 (53).
16. See: Ob osnovah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Tomskoy oblasti: Zakon Tomskoy oblasti ot 16 oktyabrya 2006 g. No. 244-OZ, art. 6 // Ofitsial'nye vedomosti Gosudarstvennoy Dumy Tomskoy oblasti (Sbornik normativnykh pravovykh aktov). 2006. No. 57 (118).
17. See: Miheev V.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: politika i mehanizm realizatsii // Problemy formirovaniya gosudarstvennykh politik v Rossii. Nauchniy ekspert. M., 2006.
18. Ob osnovah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Tomskoy oblasti: Zakon Tomskoy oblasti ot 16 oktyabrya 2006 g. No. 244-OZ, art. 6 // Ofitsial'nye vedomosti Gosudarstvennoy Dumy Tomskoy oblasti (Sbornik normativnykh pravovykh aktov). 2006. No. 57 (118).
19. Pletnev M.V. Problemy pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti venchurnykh fondov // Bezopasnost' biznesa. 2008. No. 1.
20. See: Popondopulo V.F. Kontsessionnoe soglasenie – pravovaya forma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // Pravovedenie. 2008. No. 4.