

Ершов Дмитрий Львович

директор университетского медицинского центра
Северного (Арктического) федерального университета
dom-hors@mail.ru

**КОНКРЕТИЗАЦИЯ
ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА
В ЗДРАВООХРАНЕНИИ**

Аннотация:

Данная статья посвящена обзору нормативно-правовых актов, регулирующих государственно-частное партнерство в Российской Федерации, уточнению наиболее часто используемых терминов в данной сфере, их конкретизации применительно к здравоохранению.

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство, проект государственно-частного партнерства в здравоохранении, соглашение о государственно-частном партнерстве, публичный партнер, частный партнер.

Ershov Dmitriy Lvovich

Director at the University Medical Center
Northern Arctic Federal University
dom-hors@mail.ru

**CONCRETIZATION OF
THE CONCEPTUAL
APPARATUS IN THE FIELD OF
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS
IN HEALTH CARE**

Summary:

The article reviews the regulations governing public-private partnership in the Russian Federation. The author specifies the most common terms in the field of public-private partnership, and particularizes these terms in the context of the health care.

Keywords:

public-private partnerships, public-private partnerships in health care, agreement on public-private partnership, public partner, private partner.

В широком понимании, государственно-частное партнерство рассматривается как любые формы взаимодействия государства и бизнеса. Однако, на наш взгляд, широкий подход к трактовке данного термина является ошибочным, поскольку не позволяет выделить специфические черты.

Определение, представленное в Практическом руководстве Европейской экономической комиссии по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства, гласит: «Государственно-частное партнерство основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора. Его ключевыми особенностями являются: а) долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет); б) передача рисков частному сектору; с) многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами» [1, с. 1].

В.Г. Варнавский дает следующее определение: «Государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленную (как правило, на фиксированный срок), предполагающую соинвестирование и разделение рисков системы отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями» [2, с. 46].

Согласно определению М.В. Вилисова, «государственно-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления» [3, с. 14].

В федеральном законодательстве определения государственно-частного партнерства в настоящее время нет, однако подготовлен проект ФЗ «О государственно-частном партнерстве», который содержит следующее понятие: «Государственно-частное партнерство – долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов» [4].

Таким образом, понятие государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в настоящее время закреплено только на региональном уровне. В более чем 60 субъектах РФ приняты законы о ГЧП, в некоторых из них закреплено данное понятие.

На основе анализа термина «государственно-частное партнерство» в законах субъектов РФ и научной литературе предлагается использовать следующее определение государственно-частного партнерства в здравоохранении: «ГЧП в здравоохранении – сотрудничество федеральных органов власти и (или) органов власти субъекта РФ и частного партнера в целях реализации приоритетных задач развития здравоохранения посредством распределения выгод, затрат и рисков, осуществляемое на принципах долгосрочности, добровольности, управляемости, юридической обоснованности».

Вторым значимым определением в сфере ГЧП, которое целесообразно уточнить и конкретизировать, является «проект государственно-частного партнерства».

25 % исследованных регионов в своих законах дали определение данному понятию. Анализ проведенных положений показал, что проект ГЧП определяют либо как инвестиционный, имеющий социальную значимость и реализуемый на условиях государственно-частного партнерства, либо как комплекс мероприятий (мероприятие), реализуемый (реализуемое) участниками государственно-частного партнерства в целях решения задач социально-экономического развития. Первый подход сужает значение термина «проект ГЧП». Второй подход, на наш взгляд, более точен.

Проведенный анализ позволяет сформулировать авторское определение термину «проект государственно-частного партнерства в здравоохранении» – комплекс мероприятий, реализуемый органами власти в сфере управления здравоохранением и частным партнером в целях повышения доступности и качества оказания медицинской помощи населению, повышения эффективности использования государственного имущества и достижения целевых показателей в сфере здравоохранения, предполагающий распределение функций, полномочий, ресурсов, финансовой нагрузки, рисков и ответственности на условиях соглашения, принятого партнерами.

Понятие соглашения о государственно-частном партнерстве представлено в 66 % законов о ГЧП. Проект федерального закона содержит следующее определение данному понятию. Соглашение о государственно-частном партнерстве – договор, заключаемый между публичным и частным партнерами, регулирующий отношения по реализации проекта государственно-частного партнерства и устанавливающий совокупность прав и обязанностей публичного и частного партнеров [5]. Наличие в основе договора проекта подчеркнуто и в некоторых региональных законах (Вологодская область, Тамбовская область и другие).

На наш взгляд государственно-частное партнерство может рассматриваться не только как проект, а в более широком смысле, например, как процесс. Кроме этого, соглашение может и должно касаться не только реализации проекта государственно-частного партнерства, но его разработки и оценки результатов реализации. Соглашение, на наш взгляд, должно содержать распределение не только прав и обязанностей партнеров, но и их функции, основанные на компетенциях; риски и ответственность.

При этом важно не только установление прав, обязанностей, функций, рисков и ответственности, но и условий их изменения и прекращения. С учетом проведенного дефиниционного анализа, Соглашение о государственно-частном партнерстве целесообразно определить как договор, заключаемый между публичным и частным партнерами, регулирующий отношения, возникающие в ходе деятельности на основе государственно-частного партнерства и устанавливающий, изменяющий и прекращающий по взаимному согласию функции права, обязанности, риски и ответственность партнеров.

В проекте федерального закона о государственно-частном партнерстве используется понятие «публичный партнер». Этот же термин используют около 50 % субъектов РФ при характеристике государства как партнера.

Публичный партнер в проекте ФЗ о государственно-частном партнерстве определен как действующие самостоятельно или совместно РФ, субъекты России, муниципальные образования в лице уполномоченного органа власти [6]. На стороне публичного партнера может участвовать уполномоченное юридическое лицо, более 50 % акций или долей, в уставном капитале которого в совокупности принадлежат Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию, либо уполномоченное юридическое лицо, имущество которого принадлежит на праве собственности РФ, а также субъекту или муниципальному образованию. Анализ региональных определений данного термина не выявил более точных формулировок. Кроме термина «публичный партнер» 12 % регионов использовали понятие «государственный партнер».

Понятие «государственный партнер» дано в законах Брянской, Новгородской, Тверской, Ярославской, Архангельской областях и ряда других. Государственный партнер при этом – это орган исполнительной власти субъекта РФ. То есть органы муниципальной власти не могут выступать в данных регионах участниками государственно-частного партнерства, в отличие от Камчатского края, Новосибирской и Тамбовской областей и ряда других, где в законах используется понятие «публичный партнер», которое предполагает участие наряду с органами исполнительной власти субъекта РФ и органами муниципальной власти, либо только совместно с государственными органами (Тамбовская область), либо как совместно, так и самостоятельно. В некоторых региональных законах указано, что публичный (или государственный) партнер – это еще и государственный исполнительный орган другого субъекта РФ или Российская Федерация (Тамбовская область).

В ходе проведенного анализа наблюдалось расхождение в том, что большинство законов субъектов РФ относили к публичному (или государственному) партнеру юридическое лицо не с 50 % доли в уставном капитале (Оренбургская область), а только со 100 % долей. Такая ситуация, например, в законах Санкт-Петербурга, республики Бурятия, республики Карелия, в Краснодарском крае и других – 50 %.

Частный партнер в проекте ФЗ «О государственно-частном партнерстве» – это российское или иностранное юридическое лицо, а также их объединения, действующие без образования юридического лица, являющиеся стороной соглашения о государственно-частном партнерстве, которое в соответствующем порядке признано победителем конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве или определено в ином порядке, предусмотренном действующим законодательством [7].

Приведем для сравнения несколько понятий термину «Частный партнер» и «партнер» из региональных законов о государственно-частном партнерстве.

Частный партнер – российское или иностранное юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, объединение юридических лиц, осуществляющие деятельность на основании соглашения; выполнения работ, оказания услуг в порядке и на условиях, определенных соглашением (Ямало-ненецкий автономный округ). В данном определении отдельно выделен индивидуальный предприниматель как частный партнер. Аналогичное определение данному термину встречается и в других законах, например, в республике Ингушетия.

Частные партнеры – юридические лица (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений), индивидуальные предприниматели, объединения юридических лиц (Республика Марий Эл). В данном определении из категории «частный партнер» выпадают государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения. Аналогичное определение в Камчатском крае «Частный партнер – коммерческая организация (за исключением государственных (муниципальных) унитарных предприятий), в том числе иностранная, или индивидуальный предприниматель без образования юридического лица».

В Московской области участником ГЧП со стороны бизнеса могут быть индивидуальные предприниматели или юридические лица, суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) которых не превышает 25 % (далее – частные партнеры).

Частный партнер – любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения, а также места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более лица (Хакасия). В отличие от предыдущих определений частный партнер может иметь любую организационно-правовую форму. Аналогичное определение используется в законе республики Алтай, Архангельской, Владимирской, Ивановской областях и других. Кроме этого частным партнером в Хакасии признается любое не только юридическое, но и физическое лицо. Аналогичная ситуация в законах (Пензенская, Псковская области, Краснодарский край). В Астраханской области «частный партнер» – это индивидуальный предприниматель, юридическое лицо, в том числе иностранный индивидуальный предприниматель, иностранное юридическое лицо, международная организация.

С учетом проведенного анализа понятие «частный партнер», на наш взгляд, в проекте ФЗ о ГЧП следует дополнить следующими характеристиками: добавить категорию – индивидуальные предприниматели в состав частного партнера, а также дополнить, что частным партнером не могут быть государственные и муниципальные юридические лица. Физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, несмотря на большой вклад, который они могут внести, не должны, на наш взгляд, рассматриваться в категории «государственно-частное партнерство», но при этом, являясь звеном комплексного взаимодействия, должны быть учтены с точки зрения вносимого ими вклада в решение социально-значимых задач и выгод.

Ссылки:

1. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства // Европейская экономическая комиссия; ООН. Нью-Йорк; Женева, 2008. 114 с.
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9.
3. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.
4. Проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве» // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120622_015 (дата обращения: 20.09.2013).
5. Там же.
6. Там же.
7. Там же.

References:

1. 'Practical Guide to Promoting Good Governance in Public-Private Partnership' 2008, *Economic Commission for Europe, United Nations*, New York, Geneva, p. 114.
2. Varnavskiy, VG 2011, 'Public-private partnerships: some issues of theory and practice', *World Economy and International Relations*, no. 9.
3. Vilisov, MV 2006, 'Public-private partnership: political and legal aspect', *Authority*, no. 7.
4. 'The draft federal law "On public-private partnership"' 2013, *Official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*, retrieved 20 September 2013, <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120622_015>.
5. 'The draft federal law "On public-private partnership"' 2013, *Official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*, retrieved 20 September 2013, <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120622_015>.
6. 'The draft federal law "On public-private partnership"' 2013, *Official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*, retrieved 20 September 2013, <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120622_015>.
7. 'The draft federal law "On public-private partnership"' 2013, *Official site of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*, retrieved 20 September 2013, <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20120622_015>.