

**Громова Анастасия Андреевна**

магистрант

ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет

Петра Великого»

г. Санкт-Петербург

DOI 10.21661/r-551646

## **МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВОМ СОЦИАЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ**

***Аннотация:** в статье рассмотрены вопросы регулирования механизма управления строительством социальных объектов в крупных городах на примере Санкт-Петербурга. В городе складывается ситуация, характерная для всей России, когда высокая положительная динамика строительства жилья активизирует спрос и на социальную инфраструктуру. Необходимость повышения эффективности деятельности публичных структур в такой ситуации требует внедрения новых государственно-управленческих инструментов, к числу которых относится и государственно-частное (муниципально-частное) партнерство. Сам механизм управления строительством социальных объектов в Санкт-Петербурге достаточно однозначно регламентирован.*

***Ключевые слова:** строительство социальных объектов, социальная инфраструктура Санкт-Петербурга, государственно-частное партнерство, адресная инвестиционная программа.*

Актуальность темы исследования обусловлена важностью проблемы регулирования механизма управления строительством социальных объектов в крупных городах. Пример одного из крупнейших российских городов – Санкт-Петербурга – подтверждает, что с каждым годом объем ввода жилой застройки имеет значительную положительную динамику. В Санкт-Петербурге доля проектов по комплексной жилой застройке составляет 60% от общего количества новостроек. Причем данный пример характерен не только для российских городов с численностью населения более миллиона жителей, но и для менее крупных городов других регионов.

В то же время вопрос о комплексном освоении территорий под массовую застройку всегда неотрывно сопровождается вопросом об обеспечении таких комплексов и базовой социальной инфраструктурой. Касательно Санкт-Петербурга можно отметить недостаток в городе 36 000 мест в детсадах и 27 000 мест в школах [7].

Таким образом, складывается ситуация, когда высокая положительная динамика строительства жилья активизирует спрос и на социальную инфраструктуру. В этой связи важно четко представлять, как реализуется механизм управления строительством социальных объектов в крупных городах.

В рамках традиционного подхода вопросы по организации предоставления общедоступного и бесплатного образования всех уровней, а также медицинской помощи, являются вопросами местного значения. То есть вопросы по строительству и обеспечению деятельности соответствующих учреждений включаются в компетенцию и зону ответственности местных органов власти, соответственно, финансирование этих вопросов осуществляется за счет местных бюджетов.

К числу факторов, препятствующих эффективному финансированию реализации любого проекта строительства социальных объектов, относятся, как правило, ограниченность ресурсной базы, сложность финансовых отношений и высокая функциональная загруженность ответственных за финансирование органов власти. В итоге, сложившиеся финансовые отношения требуют оптимизации и распределения имеющихся в распоряжении финансовых ресурсов. Необходимость повышения эффективности деятельности публичных структур в такой ситуации требует внедрения новых государственно-управленческих инструментов. К числу таких инструментов относится государственно-частное (муниципально-частное) партнерство.

В этой связи, отдельно бы хотелось остановиться на вопросах правового регулирования государственно-частного партнерства. Финансирование проектов ГЧП в социальной сфере осуществляется через государственные целевые программы путем выделения бюджетных субсидий для софинансирования общих расходов. Однако регулирование этих вопросов на уровне Правительства РФ и

министерств в качестве заказчиков и координаторов целевых программ отличается некоторой сложностью [1]. Это порождает большое разнообразие в подходах к определению форм и механизмов государственно-частного партнерства.

Базовый законодательный акт в рассматриваемой сфере регулирования – Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2].

Также одним из наиболее ярких примеров, демонстрирующих регулирование понятия ГЧП является проект Модельного закона для государств-участников СНГ «О публично-частном партнерстве» [6, с. 122]. Изначально объем понятия «ГЧП» здесь был ограничен, однако впоследствии в этот объем включались все новые и новые признаки.

В итоге никем не оспаривается важность принятия отдельного закона о ГЧП. Однако дискуссии вызывает его содержание. Все чаще звучит мнение о том, что данный закон должен иметь рамочный характер, а детализация должна присутствовать либо в отдельных специализированных федеральных законах, либо в иных нормативных актах. Причина этого заключается в том, что физически невозможно урегулировать в одном документе все имеющиеся формы ГЧП, например договоры аренды с определенными условиями инвестирования, договоры концессии, договоры создания обществ со смешанным долевым участием и т.д.

С точки зрения А.В. Белицкой, ГЧП можно считать отдельным видом инвестиционной деятельности совместного характера. При этом стороны договора объединяют свои ресурсы и распределяют риски, имея определенную цель в достижении конкретного финансового и общественно-значимого результата. Тем самым можно воспринимать сферу регулирования отношений ГЧП как часть предпринимательского инвестиционного права [4, с. 39].

Механизм ГЧП – это совместное соглашение таких партнеров, как частный инвестор и государственная структура. При чем, первый имеет право на участие

не только в финансировании каких-либо процессов по улучшению инфраструктуры, но и на управление ею. Характерным для соглашения о ГЧП является наличие инвестиционных условий с тем признаком, что одна из сторон – государство. Частым в дискуссиях является вопрос о том, какую правовую природу могут иметь соглашения по ГЧП [3; 9]. Мнений по данному вопросу множество, выделим основные точки зрения.

1. Соглашения в ГЧП имеют договорной характер гражданского-правовой сферы, но с добавлением определенных условий инвестирования [9, с. 45]. Тем самым, об инвестиционных соглашениях можно вести речь как о составном понятии, исключающем автономный договорной характер.

2. Другая точка зрения представляет инвестиционные соглашения как вид административно-договорных отношений. Однако данный подход имеет определенный недостаток: достаточно сложно оценить значимость соглашения между партнерами ГЧП.

Кроме того, к отношениям в сфере ГЧП нельзя применить принципы инвестиционного права, которые показывают, что отношения, которые возникают между инвестором и государством, точнее публично-правовым субъектом имеют все таки преобладание природы частно-правового характера, что не позволяет говорить о них как о публичных отношениях, даже если в качестве критерия брать предмет или метод их регулирования.

3. В рамках третьего подхода, инвестиционные соглашения можно отнести к категории смешанных частно-публичных договоров [8]. Данную позицию поддерживает, например, О.А. Макарова, считая, что смешанный договор – это договор, который не регламентирован законодательными нормами. С другой стороны, соглашение в сфере ГЧП (концессионное) предусмотрено нормами п. 3 ст. 421 ГК РФ, поэтому вряд ли его можно отнести к смешанным договорам. Отсюда следует вывод, что, считая концессионное соглашение смешанным договором, законодатель имел ввиду соединение публичной и частной природы в таком соглашении [8, с. 27].

Концессия является одной из наиболее распространённых форм ГЧП, таким же распространённым является и разнообразие трактовой при ее определении. Объектом концессии является как инфраструктурный объект, так и услуга.

Региональный аспект законодательства, регулирующего вопросы строительства социальных объектов в субъектах Российской Федерации, в данной статье рассмотрим на примере Санкт-Петербурга.

Немаловажное значение в вопросах регулирования строительства социальных объектов имеет программно-целевой метод.

При строительстве социальных объектов за счет бюджета Санкт-Петербурга процесс получения исходно-разрешительной документации, процесс проектирования, строительства и ввода объекта в эксплуатацию примерно одинаков. Техническим заказчиком по проектированию и строительству таких объектов является подведомственное Комитету по строительству учреждение «Фонд капитального строительства и реконструкции».

Для бюджетных объектов отличается процесс начала реализации. Процесс реализации начинается с включения расходов на мероприятия по проектированию и строительству таких объектов в соответствующие государственные программы Санкт-Петербурга на основании потребности.

Например, в Санкт-Петербурге утверждены и реализуются следующие государственные программы:

1. Развитие здравоохранения в Санкт-Петербурге (включаются мероприятия по строительству поликлиник, больниц).

Ответственный: Комитет по здравоохранению.

2. Развитие образования в Санкт-Петербурге (детские сады, школы).

Ответственный: Комитет по образованию.

3. Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге (центры социальной реабилитации инвалидов, дома для одиноких граждан пожилого возраста).

Ответственный: Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга.

4. Развитие физической культуры и спорта в Санкт-Петербурге (стадионы, спортивные школы).

Ответственный: Комитет по физической культуре и спорту.

5. Обеспечение доступным жильем и жилищно-коммунальными услугами жителей Санкт-Петербурга (строительство многоквартирных домов для льготных категорий граждан).

Ответственный: Жилищный комитет.

В соответствии с п. 1.4. Порядка принятия решений о разработке государственных программ Санкт-Петербурга, разработка и реализация государственной программы осуществляется исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга, определенным Правительством в качестве ответственного исполнителя в соответствии с п. 3.4. Регламента Правительства, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2003 №100.

Подготовить правовой акт о внесении изменений в соответствующую государственную программу Санкт-Петербурга в части включения новых социальных объектов, уполномочены Комитеты, являющиеся ответственными исполнителями по соответствующей гос. программе, как основной исполнитель и координатор государственной программы, а также администрация соответствующего района, как иной исполнительный орган государственной власти, заинтересованный в реализации данного проекта.

Согласно пункту 4 статьи 21 и пункту 2 статьи 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации с 01.01.2015 составление бюджета Санкт-Петербурга осуществляется посредством программно-целевого планирования на основе государственных программ Санкт-Петербурга.

После включения объекта в соответствующую государственную программу можно направлять предложения в Комитет по экономической политике и стратегическому планированию о включении расходов на проектирование и строительства объекта в Адресную инвестиционную программу Санкт-Петербурга на соответствующий год (далее – АИП).

Рассмотрим порядок включения объектов в АИП Санкт-Петербурга. Формирование проекта АИП на очередной год и плановый период осуществляется в

соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20.10.2010 №1435.

В порядке формирования проекта АИП на очередной год и плановый период Администрации районов Санкт-Петербурга, исходя из показателей социально-экономического развития районов Санкт-Петербурга, направляют свои предложения о включении расходов в проект АИП в исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга – ответственные за развитие отраслей Комитеты.

Комитеты на основании проработанных с учетом определения приоритетности, предложений администраций районов Санкт-Петербурга направляют предложения о включении расходов в проект АИП в адрес заказчика – Комитета по строительству.

Комитет по строительству формирует предложения для включения расходов в проект Адресной инвестиционной программы с учетом определения приоритетности Отраслевыми комитетами.

Включение расходов на строительство, реконструкцию и приспособление для современного использования объектов в проект АИП в соответствии с требованием бюджетного законодательства осуществляется:

- при наличии расходных обязательств (нормативных правовых актов) на строительство и реконструкцию объектов;
- при наличии разработанной, прошедшей экспертизу и утвержденной проектной документации.

Комитет по строительству до 1 июля текущего финансового года направляет предложения в Комитет по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга по включению объектов, затрат на оснащение, затрат на проектирование и иных затрат в проект АИП в рамках контрольных цифр с учетом информации о планируемом производстве работ и дополнительную заявку на включение расходов на вновь начинаемые объекты.

Комитет по экономической политике в период с конца июля до середины августа проводит согласование представленных предложений по включению

объектов, затрат на оснащение, затрат на проектирование и иных затрат в проект АИП на совместных совещаниях с Комитетом финансов и Отраслевых комитетов.

После согласования предложений с заказчиками Комитет по экономической политике представляет проект АИП на рассмотрение Межведомственной комиссии по дополнительному отбору расходов для включения в АИП.

Решение о включении дополнительных расходов на вновь включаемые объекты в АИП принимает Межведомственная комиссия, под руководством вице-губернатора Санкт-Петербурга, отвечающего за решение вопросов промышленной и научно-технической политики Санкт-Петербурга, развития потребительского рынка, инвестиционной политики, государственного заказа.

АИП утверждается Законом Санкт-Петербурга о бюджете в конце года на следующий год.

Таким образом, анализируя научную литературу, можно сделать вывод, что механизм ГЧП – это совместное соглашение таких партнеров, как частный инвестор и государственная структура. При чем, первый имеет право на участие не только в финансировании каких-либо процессов по улучшению инфраструктуры, но и на управление ею. Характерным для соглашения о ГЧП является наличие инвестиционных условий с тем признаком, что одна из сторон – государство. Частым в дискуссиях является вопрос о том, какую правовую природу могут иметь соглашения по ГЧП. Анализ в параграфе позволяет сделать вывод о частном характере отношений между публично-правовым субъектом и частным инвестором. Соглашения о ГЧП как часть таких отношений можно определить как вид гражданско-правовых договорных отношений в предпринимательской среде.

В условиях Санкт-Петербурга использование ГЧП широко представлено в сфере управления строительством социальных объектов. Сам механизм управления строительством социальных объектов здесь достаточно однозначно регламентирован. Немаловажное значение в вопросах регулирования строительства социальных объектов имеет программно-целевой метод, воплощенный в



Адресной инвестиционной программе. При строительстве социальных объектов за счет бюджета Санкт-Петербурга процесс получения исходно-разрешительной документации, процесс проектирования, строительства и ввода объекта в эксплуатацию примерно одинаков. Техническим заказчиком по проектированию и строительству таких объектов является подведомственное Комитету по строительству учреждение «Фонд капитального строительства и реконструкции». Тем самым, социальные объекты находятся в собственности Города, в то время как Партнер осуществляет техническую эксплуатацию объектов.

### *Список литературы*

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 08.06.2020) // Собрание законодательства РФ. – 03.08.1998. – №31. – Ст. 3823.
2. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 20.07.2015. – №29 (Ч. I). – Ст.4350.
3. Асосков А.В. Правовые формы участия юридических лиц в международном коммерческом обороте / А.В. Асосков. – М., 2003. – С. 152.
4. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства / А.В. Белицкая. – М., 2012. – С. 39.
5. Вознесенская Н.Н. Иностранные инвестиции: Россия и мировой опыт / Н.Н. Вознесенская. – М., 2001. – С. 158–159.
6. Дементьева О.А. Правовые механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с субъектами экономической деятельности в инвестиционной сфере при осуществлении капитальных вложений / О.А. Дементьева // Журнал российского права. – 2015. – №7. – С. 121–130.
7. Журнал «Без формата» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sanktpeterburg.bezformata> (дата обращения: 26.06.2020).

8. Макарова О.А. Новое в законодательстве / О.А. Макарова // Территория бизнеса. – 2015. – №2. – С. 27.

9. Мороз С. Особенности инвестиционных договоров с участием государства / С. Мороз // Правовые аспекты инвестиционных договоров / Под ред. А. Трунка, А. Алиева. – Баку, 2009. – С. 45.