

Актуальные вопросы спортивного права Relevant issues of sports law

Научная статья
УДК 342.9:796
DOI: 10.14529/hsm22s120

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ СОВРЕМЕННОСТИ

В.В. Кванина, kvaninavv@susu.ru, <http://orcid.org/0000-0003-0754-4484>
Е.И. Коваленко, kovalenkoei@susu.ru, <http://orcid.org/0000-0001-5336-4316>
А.В. Спиридонова, spiridonovaav@susu.ru, <http://orcid.org/0000-0003-1077-7393>
Южно-Уральский государственный университет, Челябинск, Россия

Аннотация. Цель исследования: выявить формы реализации публично-частного партнерства (далее – ПЧП) в сфере физической культуры и спорта; определить степень их урегулированности на законодательном уровне. **Материалы и методы.** Осуществлен анализ российских и зарубежных нормативных правовых актов о ПЧП в сфере физической культуры и спорта; проанализирован опыт функционирования ПЧП в зарубежных странах и России в исследуемой сфере. **Результаты.** Выявлено многообразие форм ПЧП в зарубежных странах и РФ. Установлено, что в России 43 % проекта ПЧП не имеет достаточной правовой базы. Объектами ПЧП в указанной сфере чаще всего выступает недвижимое имущество, что свидетельствует о недостаточной востребованности ПЧП с иными объектами соглашения (управление, приобретение оборудования, проведение крупных спортивных соревнований и др.). **Заключение.** Сделаны выводы о необходимости реформирования законодательства о ПЧП. Предложено: в Законах о соглашениях о ПЧП и концессионных соглашениях расширить перечень объектов ПЧП, сделав его открытым, что позволит решить финансовые, управленческие и технические проблемы в сфере физической культуры и спорта; вместо принятия специальных актов об отдельных формах ПЧП принять общий закон о ПЧП, включающий общие положения о формах ПЧП, гарантиях прав частного инвестора, порядке заключения соглашения, ответственности частного и публичного партнера.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, формы публично-частного партнерства, спорт, физическая культура, объекты спорта

Для цитирования: Кванина В.В., Коваленко Е.И., Спиридонова А.В. Перспективы развития публично-частного партнерства в сфере физической культуры и спорта в условиях глобальных вызовов современности // Человек. Спорт. Медицина. 2022. Т. 22, № S1. С. 128–132. DOI: 10.14529/hsm22s120

Original article
DOI: 10.14529/hsm22s120

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN PHYSICAL EDUCATION AND SPORT IN A TIME OF GLOBAL CHALLENGES

V.V. Kvanina, kvaninavv@susu.ru, <http://orcid.org/0000-0003-0754-4484>
E.I. Kovalenko, kovalenkoei@susu.ru, <http://orcid.org/0000-0001-5336-4316>
A.V. Spiridonova, spiridonovaav@susu.ru, <http://orcid.org/0000-0003-1077-7393>
South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. Aim. The paper aims to identify the forms of public-private partnerships (PPPs) in physical education and sport and to evaluate their legislative coverage. **Materials and methods.** For the purpose of the study, Russian and foreign legislation on PPPs in physical education and sport, as well as the experience

of its implementation were analyzed. **Results.** The diversity of forms of PPPs in Russia and abroad was studied. It was found that 43% of PPP projects in Russia had no sufficient legal basis. The object of PPPs in physical education and sport is most often real estate, which indicates insufficient demand for PPPs with respect to other objects of agreement (general management, purchase of equipment, sports event management, etc.). **Conclusion.** Conclusions are made about the need to change the legislation on PPPs. It is proposed to expand the list of PPP objects and to make it open in legislative acts concerning PPP and concession agreements, which will solve financial, managerial and technical problems in physical education and sport; to adopt a general law on PPP, which will include general provisions on the forms of PPP, guarantees of investor rights, agreement procedures, and responsibility of partners.

Keywords: public-private partnership, forms of public-private partnership, physical education and sport, sports facilities

For citation: Kvanina V.V., Kovalenko E.I., Spiridonova A.V. Prospects for the development of public-private partnerships in physical education and sport in a time of global challenges. *Human. Sport. Medicine.* 2022;22(S1):128–132. (In Russ.) DOI: 10.14529/hsm22s120

Введение. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции Российской Федерации). Одним из факторов достойной жизни является состояние здоровья, которое поддерживается в большей мере физическими занятиями и спортом. Спорт является движущей силой, содействующей социальным переменам, развитию человека и общества, а также вносит неопределимый вклад в поддержание мира и достижение взаимопонимания как в странах с высоким уровнем дохода, так и в развивающихся государствах (Резолюция 67 сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 23.08.2013 г. (A/RES/67/296)). Он также является одним из важных факторов обеспечения устойчивого развития (Резолюция 70 сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 г. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года»).

В условиях экономического спада, вызвавшего «проседание» государственного бюджета, осложняющегося продолжающейся пандемией COVID-19, перед государством со всей очевидностью стоят задачи о необходимости выбора правовых средств в целях удовлетворения публичных и частных интересов. Одним из таких средств выступает публично-частное партнерство (далее – ПЧП). Интерес к данному инструменту особенно проявляется в условиях «провалов рынка» [3].

О значимости ПЧП в решении глобальных проблем общества свидетельствуют принятые международные акты. Так, в Руководстве ЭСКАТО по ПЧП для целей устойчивого развития стран Азиатско-Тихоокеанского ре-

гиона подчеркивается, что создание государственной инфраструктуры и предоставление услуг является важным способом, с помощью которого развивающиеся страны могут добиваться достижения своих целей устойчивого развития [5].

ПЧП является одним из наиболее перспективных направлений для развития сферы физической культуры и спорта. Закономерно, что физическая культура и спорт включены в проект модельного закона ЕЭК ООН/ЕБРР «Люди в первую очередь» о ПЧП [6].

ПЧП в сфере физической культуры и спорта является объектом внимания и на российском государственном уровне. Например, Постановлением Правительства РФ от 30.09.2021 г. № 1661 утверждена новая редакция государственной программы РФ «Развитие физической культуры и спорта», вступающая в силу с 01.01.2022 г. В ней ставятся задачи о необходимости стимулирования развития инвестиционной привлекательности данной сферы, в том числе развития предпринимательства и ПЧП. В федеральном проекте «Спорт – норма жизни» в период с 01.01.2019 по 31.12.2024 г. также предусматривается реализация проектов ПЧП по созданию объектов спорта. В целях дальнейшего развития спортивной инфраструктуры Министерство спорта РФ разработало проект «Бизнес-спринт» («Я выбираю спорт»), одним из основных направлений которого является выстраивание взаимодействия с частными инвесторами. Ключевой показатель проекта – к 2024 г. порядка 50 % объектов спорта в стране должны создаваться с привлечением внебюджетных средств (Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 г. № 2816-р «Об утверждении Перечня инициатив социально-экономиче-

ского развития Российской Федерации до 2030 года»).

ПЧП в сфере физической культуры и спорта активно реализуется как в зарубежных странах, так и в России. Вместе с тем на сегодняшний день в России его потенциал в данной сфере недостаточно реализован. Это вывод напрямую связан как с проблемами, обусловленными отсутствием достаточных бюджетных средств, которые могли бы быть направлены на развитие данного сектора экономики, так и с проблемами, возникающими относительно возможных форм применения ПЧП [2] и их объектов.

Методы исследования. Использованы методы анализа и синтеза, позволившие осуществить анализ международного и российского законодательства о ПЧП и спорте, обобщить данные о формах реализации ПЧП в данной сфере, внести предложения по совершенствованию законодательства о формах и объектах ПЧП.

Результаты. Для повышения интереса инвесторов, повышения информационной доступности и развития ПЧП в сфере физической культуры и спорта национальным центром ГЧП при поддержке Министерства спорта РФ на цифровой платформе «РОСИНФРА» был создан специальный проект «ГЧП в спорте». По данным цифровой платформы, в сфере физической культуры и спорта на различных стадиях находится 76 проектов ПЧП. Их анализ показал, что большая часть проектов реализуется путем заключения концессионного соглашения. Например, многофункциональный спортивный комплекс с универсальными спортивными залами стадиона «Энергия» в г. Перми»; крытый каток с искусственным льдом (г. Вязники); плавательный бассейн (г. Казань, г. Новосибирск). Ряд проектов реализуется в рамках соглашений о ПЧП, например, спортивный кластер (г. Воронеж).

Наряду с указанными формами ПЧП на практике используются и другие правовые конструкции: корпоративная правовая форма ПЧП путем создания совместного юридического лица (строительство многофункциональной ледовой арены на 15 000 зрителей в г. Екатеринбурге); инвестиционное соглашение (молодежно-спортивный комплекс в г. Ханты-Мансийске и др.); инвестиционный договор (соглашение) с предоставлением земельного участка без проведения торгов (строительство физкультурно-оздоровительного комплекса и спортивной арены открытого типа в г. Коркино Челябинской области и др.).

Многообразие форм ПЧП может только приветствоваться, поскольку это способствует более широкому привлечению инвестиций в сферу физической культуры и спорта. Однако при реализации отдельных форм ПЧП у частных инвесторов могут возникнуть проблемы в силу отсутствия достаточной регламентации отношений, возникающих из соглашений. Как известно, в РФ нет общего закона о ПЧП, приняты только специальные законы в отношении их отдельных форм. В первую очередь, это Федеральные законы: «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (далее – Закон о ПЧП); «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ (далее – Закон о концессионных соглашениях).

Выбор той или иной правовой конструкции ПЧП зависит от ряда факторов, обусловленных признаками ПЧП. Одним из значимых критериев при выборе формы ПЧП выступает его объект. В Законах о ПЧП и о концессионных соглашениях объектами ПЧП выступают недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой (за рядом исключений в сфере информационных технологий), которое частный партнер должен создать и (или) реконструировать. При этом данные законы содержат закрытый перечень объектов соглашения.

Представляется, что очерченный российским законодательством перечень объектов ПЧП не отвечает современным потребностям, поскольку не всегда публичный и (или) частный интерес связан с созданием и/или реконструкцией объектов недвижимости, – они могут и отсутствовать. На законодательном уровне примером восприятия положительного опыта относительно объекта ПЧП может служить Модельный закон СНГ от 28.11.2014 г. № 41-92014 г. «О публично-частном партнерстве», в котором в качестве объекта ПЧП выступают недвижимые вещи, движимые вещи, иное имущество, включая имущественные права, несколько указанных объектов, связанных между собой, а также результаты работ и оказание услуг (ст. 2). Иными словами, любой объект гражданского оборота может выступить объектом ПЧП. Однако этот закон носит рекомендательный характер.

Если обратиться к зарубежному опыту ПЧП, то в большинстве случаев он касается объектов публичной инфраструктуры. Напри-

мер, в Китае существуют проекты ПЧП по созданию особых городов, предназначенных для спорта и отдыха [7]. В Бразилии при подготовке к проведению Fifa World Cup в 2014 г. большинство стадионов были реконструированы или построены благодаря проектам ПЧП [4].

Зарубежный и российский опыт ПЧП также свидетельствует о наличии соглашений, где их объект не связан с созданием либо реконструкцией публичной инфраструктуры. В частности в зарубежном правовом порядке встречаются ПЧП, направленные на предоставление публичных услуг в области спорта, проведение крупных спортивных соревнований, обеспечение безопасности во время проведения спортивных мероприятий [1].

В России таким примером выступают проекты по организации физкультурно-спортивной секции самбо в МБОУ СОШ № 70 (г. Липецк), по оказанию услуг населению в сфере физической культуры и спорта (г. Тюмень). Указанные проекты ПЧП направлены на оснащение оборудованием, модернизацию помещений, организацию работы тренеров и т. д. Частично подобные объекты ПЧП возможны в рамках Федерального закона от 01.04.2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации». Данный закон предусматривает, что в сфере физической культуры и спорта инвестиционный проект может быть направлен и на модернизацию объектов спорта, в частности на оснащение оборудованием, необходимым для функционирования объектов спорта, или модернизацию такого оборудования (п/п. 4 п. 1.1 ст. 6).

По данным аналитического обзора «Инвестиции в развитие городской инфраструктуры: зарубежные и российские тренды. 2021», представленном на платформе «РОСИНФРА», в РФ на концессионные соглашения приходится 42 % от общего объема инвестиций, на согла-

шения о ПЧП – 16 %, на все иные формы (квази-ПЧП) – 43 %. Фактически приведенные данные говорят об огромном числе проектов квази-ПЧП, которые оказались неурегулированными специальным законодательством о ПЧП.

Закключение. Российский и зарубежный опыт применения ПЧП в сфере физической культуры и спорта свидетельствует о многообразии применяемых их форм, что говорит об интересе частных инвесторов во вложении средств в данную сферу. Осуществляемое строительство/реконструкция объектов спорта посредством ПЧП будет способствовать достижению таких целей устойчивого развития, как хорошее здоровье и благополучие (№ 3), качественное образование (№ 4), устойчивые города и населенные пункты (№ 11) и т. д.

Для эффективного функционирования ПЧП требуется качественная и прозрачная для восприятия инвесторов правовая база, должным образом учитывающая интересы как публичного, так и частного партнеров. Вместе с тем действующее законодательство о ПЧП не учитывает все потребности и запросы в сфере физической культуры и спорта, что ставит на повестку дня вопрос о его реформировании. В частности предлагается: в Законах о соглашениях о ПЧП и о концессионных соглашениях предусмотреть открытый перечень объектов ПЧП, что позволит решить финансовые, управленческие, технические и другие проблемы, возникающие в сфере физической культуры и спорта. С учетом этого предложения необходимо расширить и сферу применения ПЧП; вместо принятия специальных правовых актов об отдельных формах ПЧП принять общий закон о ПЧП, содержащий общие положения о формах ПЧП, включающие, в том числе гарантии прав частного инвестора, порядок заключения соглашения, ответственность частного и публичного партнера.

Список литературы

1. Мельник, Т.Е. Государственно-частное партнерство в области физической культуры и спорта / Т.Е. Мельник // Журнал рос. права. – 2016. – № 12. – С. 133–141.
2. Чернобровкина, Е.Б. Особенности финансирования физической культуры и спорта в Российской Федерации и за рубежом / Е.Б. Чернобровкина // Вестник Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 7. – С. 63–73.
3. Шохин, А.Н. Анализ эффективности форм ГЧП в рамках взаимодействия бизнеса и власти / А.Н. Шохин, А.В. Скиба // Бизнес. Общество. Власть. – 2017. – № 1 (26). – С. 140–160.
4. Cláudio José Oliveira dos Reis, Sandro Cabral. Public-private partnerships (PPP) in mega-sport events: a comparative study of the provision of sports arenas for the 2014 Fifa World Cup in Brazil / Cláudio José Oliveira dos Reis, Sandro Cabral Brazilian // Journal of public administration. – 2017. – Vol. 51 (4). – P. 551–579. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612158071>

5. *Country Guidance. Public-Private Partnerships for Sustainable Development in Asia and the Pacific*. – <https://www.unescap.org/sites/default/files/PPP%20and%20SDGs%20Draft%208%20December%20-%20Low%20Resolution.pdf> (дата обращения: 03.11.2021).

6. *Draft UNECE/EBRD People-first PPP Model PPP law and commentary*. – <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/draft-unece-ebrd-people-first-ppp-model-ppp-law-and-commentary> (дата обращения: 01.11.2021).

7. *Investigating critical factors that encourage private partners to participate in sports and leisure characteristic town public-private partnerships: evidence from China* / Zhen Chen, Yaqi Zhao, Xia Zhou, Lin Zhang // *Sustainability*. – 2020. – V. 12 (8). – P. 3212. DOI: 10.3390/su12083212

References

1. Melnik T.E. [Public-Private Partnership in the Field of Physical Culture and Sport]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2016, no. 12, pp. 133–141. (in Russ.)

2. Chernobrovkina E.B. [Features of Financing of Physical Culture and Sports in the Russian Federation and Abroad]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)* [Bulletin of the University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy)], 2019, no. 7, pp. 63–73. (in Russ.)

3. Shokhin A.N., Skiba A.V. [Analysis of the Effectiveness of PPP Forms in the Framework of Interaction Between Business and Government]. *Biznes. Obshchestvo. Vlast'* [Business. Society. Power], 2017, no. 1 (26), pp. 140–160. (in Russ.)

4. Cláudio José Oliveira dos Reis, Sandro Cabral. Public-Private Partnerships (PPP) in Mega-Sport Events: a Comparative Study of the Provision of Sports Arenas for the 2014 Fifa World Cup in Brazil. *Journal of Public Administration*, 2017, vol. 51 (4), pp. 551–579. DOI: 10.1590/0034-7612158071

5. *Country Guidance. Public-Private Partnerships for Sustainable Development in Asia and the Pacific*. Available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/PPP%20and%20SDGs%20Draft%208%20December%20-%20Low%20Resolution.pdf> (accessed 03.11.2021).

6. *Draft UNECE/EBRD People-First PPP Model PPP Law and Commentary*. Available at: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/draft-unece-ebrd-people-first-ppp-model-ppp-law-and-commentary> (accessed 01.11.2021).

7. *Investigating Critical Factors that Encourage Private Partners to Participate in Sports and Leisure Characteristic Town Public-Private Partnerships: Evidence from China*. *Sustainability*, 2020, vol. 12 (8), p. 3212. DOI: 10.3390/su12083212

Информация об авторах

Кванина Валентина Вячеславовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет. Россия, 454080, Челябинск, проспект Ленина, д. 76.

Коваленко Екатерина Игоревна, старший преподаватель кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет. Россия, 454080, Челябинск, проспект Ленина, д. 76.

Спиридонова Алена Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет. Россия, 454080, Челябинск, проспект Ленина, д. 76.

Information about the authors

Valentina V. Kvanina, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Head of the Department of Business, Competition and Ecological Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Ekaterina I. Kovalenko, Senior Lecturer, Department of Business, Competition and Ecological Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Alena V. Spiridonova, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Department of Business, Competition and Ecological Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Статья поступила в редакцию 21.11.2021

The article was submitted 21.11.2021