

---

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И МОДЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

О.Ю. Родионова

Кафедра административного и финансового права  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются зарубежный опыт публично-частного партнерства, модели правового регулирования публично-частного партнерства в зарубежных странах, принципы взаимодействия публичных институтов и бизнеса по реализации совместных проектов, высказываются конкретные предложения относительно перспектив развития публично-частного партнерства.

**Ключевые слова:** публично-частное партнерство, модели правового регулирования публично-частного партнерства, основы взаимодействия публичных институтов и бизнеса, соглашения о государственно-частном партнерстве, проекты государственно-частного партнерства, перспективы развития государственно-частного партнерства.

В процессе институционализации формы взаимодействия публичных образований и бизнеса получили название Public-Private Partnership — PPP. В то время как дословный перевод данной категории означает «публично-частное партнерство» — ПЧП, в российском праве на уровне нормативного правового регулирования, в доктрине и правоприменительной практике она используется чаще как «государственно-частное партнерство» — ГЧП [1; 2]. Тот факт, что в отечественном правоведении используется категория «государственно-частное партнерство» вместо устоявшегося в зарубежном праве термина «публично-частное партнерство», можно объяснить сложившимся в нашем обществе отождествлением публичного и государственного.

На основе анализа зарубежной литературы по данной проблематике [4; 5; 6; 7] можно выделить следующие характеристики (или совокупность признаков) публично-частного/государственно-частного партнерства: 1) круг субъектов, публичное образование с одной стороны, частный сектор — с другой; 2) реализация публичных интересов, публичный характер создаваемых в ходе осуществления совместной деятельности объектов или предоставляемых услуг; 3) консолидация ресурсов публичных институтов и частного сектора; 4) использование преимуществ, которыми располагает каждая из сторон партнерства (эффективность использования ресурсов и технологий со стороны бизнеса и возможность предоставления государством гарантий, налоговых льгот и иных преференций частному партнеру); 5) обмен ресурсами, которыми наделена каждая из сторон; 6) распределение рисков, доходов и ответственности между участниками партнерства; 7) долгосрочный характер деятельности (при правильной организации и управления проектом его результативность прямо про-

порциональна сроку реализации); 8) методологическая составляющая, позволяющая обеспечить эффективность проекта (системный подход, синергетический эффект и др.).

Французский исследователь Ксавье Безансон в 2004 г. опубликовал книгу под названием «2000 лет истории публично-частного партнерства для строительства систем и объектов общего пользования» [3. С. 342].

Если отодвинутая автором на два тысячелетия назад граница возникновения исследуемого явления и может вызывать сомнения, то факты существования первых форм взаимовыгодного сотрудничества государства и частного сектора несколько столетий назад являются общепризнанными.

Так, первую концессию по добыче полезных ископаемых в Испании относят к середине XIII в. Строительство первого канала на концессионной основе во Франции отходит к середине XVI в. Первые концессии в США связывают с периодом становления государственности в этой стране. В XIX в. во многих странах уже вполне оформилась законодательная база по регулированию отношений между государством и частным сектором, сложились формы публично-частного партнерства и соответствующая система отношений.

Новый виток интереса к ГЧП в мире отмечается в 90-е гг. XX в. В Великобритании в этот период получила развитие такая форма ГЧП, как «частная финансовая инициатива» — Private Financing Initiative (PFI), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов. То есть частный бизнес фактически осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств, а затем, получив право на эксплуатацию объекта, как правило, долгосрочную, не только возвращал вложенные средства, но и получал прибыль. В свою очередь, государство имело возможность существенно улучшить инфраструктуру своих территорий, качество предоставляемых населению услуг, предельно минимизировав свои расходы на эти цели, следовательно, существенно сэкономив средства налогоплательщиков.

Великобритания является общепризнанным лидером в области использования ПЧП, поскольку британское правительство стало одним из первых применять описанную выше схему работы на национальном уровне. Пилотным проектам был дан старт в конце 80-х гг., система была разработана и начала внедряться кабинетом Дж. Мэйджора в 1992 г., наиболее масштабное развитие она получила уже при лейбористах начиная с 1997 г.

Уникальность системы ГЧП в Великобритании состоит в следующем: 1) фактическое отсутствие соответствующего законодательства, каким-либо образом ограничивающего ведомство или государственный орган в вопросах заключения соглашений; 2) администрирование проектов ПЧП со стороны Министерства финансов, наличие в нем (или при нем) разного рода структур, в том числе с участием бизнеса (если речь идет о совместных инициативах государства и частного сектора, то и управление этими проектами должно строиться на паритетных началах); 3) существование различий в организационно-правовом обеспечении национальных и локальных (местных) проектов публично-частного партнерства, наличие большой степени свободы и самостоятельности

в реализации проектов на уровне местного самоуправления; 4) прозрачность в этой сфере общественных отношений (опубликование в открытом доступе соглашений ПЧП, сведений о ходе их реализации, что делает возможным контроль за их осуществлением со стороны общества); 5) длительный характер такого рода проектов, когда частный партнер, завершив строительство, реконструкцию или модернизацию объекта, и дальше продолжает его эксплуатацию в течение достаточно долгого периода времени (25–50 лет). В сущности ПЧП в Великобритании уже стало саморегулирующейся системой [4].

Основной аргумент в пользу ПЧП — это экономия бюджетных средств. Опыт зарубежных стран иллюстрирует эффективность таких механизмов.

Благодаря применению инновационных решений, оптимизации строительных работ и деятельности по обслуживанию объектов частному агенту удастся снизить издержки на 10–15% на стадии строительства и сократить продолжительность последнего.

Будучи заинтересованной стороной, частные компании нацелены на реализацию эффективных решений и при эксплуатации объектов. Ими достигается кратное снижение стоимости эксплуатации построенных ими объектов. Зарубежный опыт оказывает, что при реализации более крупных проектов достигается наибольший экономический эффект. Чем более дорогостоящим является проект, чем большее стадий его в реализации, тем большую экономию средств удастся получить.

Наличие в странах с разными правовыми традициями и культурой, разным уровнем развития экономики и рыночных отношений, различными политическими и правовыми системами форм правового регулирования, построенных на отношениях партнерства публичных образований и частного сектора, свидетельствует об универсальности таких форм. В то же время на основе обобщения опыта правового регулирования ПЧП в разных странах выделяют модели публично-частного/государственно-частного партнерства.

Так, В.Е. Сазонов, проводя «сравнительно-правовое исследование генезиса, современного состояния и перспектив развития правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в зарубежных государствах», дает классификацию «существующих в мире моделей государственно-частного партнерства и моделей нормативного правового обеспечения государственно-частного партнерства» [3. С. 51]. Для построения моделей правового регулирования в исследуемой сфере им выбраны два критерия. *Первый* — структура правового регулирования и состояние нормативной правовой базы ГЧП. *Второй* — система органов управления ГЧП.

*По структуре правового регулирования и состоянию нормативной правовой базы ГЧП* (наличие (или отсутствие) универсального законодательного акта или регулирование определенных аспектов ГЧП в рамках существующего законодательства) автор выделяет:

1) модель, характеризующуюся отсутствием «профильных комплексных нормативных правовых актов в области государственно-частного партнерства; проекты в этой области регулируются общим законодательством» (Австрия, Казахстан, Мальта, Нидерланды, Швейцария) [3. С. 65];

2) модель, в которой при отсутствии комплексного нормативного правового акта в области государственно-частного партнерства существуют акты, регулирующие отдельные формы государственно-частного партнерства (например, концессии) либо отношения государственно-частного партнерства применительно к некоторым отдельно взятым сферам экономики (Азербайджан, Беларусь, Великобритания, Германия, Дания, Испания, Италия, Китай, Новая Зеландия, Чехия, Чили, ЮАР) [3. С. 65];

3) модель с наличием «специального комплексного профильного нормативно-правового акта (актов) в области государственно-частного партнерства (модель унифицированного специального законодательства, регулирующего отношения государственно-частного партнерства во всех сферах экономики)», (которую автор связывает с такими странами, как Австралия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Греция, Египет, Замбия, Ирландия, Канада, Кения, Колумбия, Киргизия, Латвия, Маврикий, Мексика, Пакистан, Перу, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сербия, Словения, США, Танзания, Украина, Уругвай, Франция, Хорватия, Южная Корея, Япония) [3. С. 65–66]. Эта модель правового регулирования, по мнению автора, имеет разновидности в зависимости от степени централизации правового регулирования, от того, на каком уровне, центральном (федеральном), центральном (федеральном) и одновременно на уровне субъекта Федерации (региона) или только субъекта Федерации (региона), приняты нормативные правовые акты о государственно-частном партнерстве.

Именно к последней группе стран, по мнению Е.В. Сазонова, принадлежит Россия. Следует отметить, что в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы, направленные на реализацию проектов ГЧП, что свидетельствует как о существующей в российском обществе настоятельной потребности в такого рода проектах, так и о сформировавшемся на региональном уровне многообразии форм, процедур и моделей в рамках ГЧП.

Наконец, автор выделяет еще одну модель, которая, по его мнению, характеризуется «избыточной множественностью, перенасыщенностью» законодательными актами в области государственно-частного партнерства. Такой страной он считает Бразилию.

Предлагаемый В.Е. Сазоновым подход на основе определения вариантов законодательного регулирования ПЧП, безусловно, будет способствовать продвижению исследований в данной сфере.

В то же время предлагаемый подход, когда автор исходит из наличия или отсутствия законодательных актов о государственно-частном партнерстве, охвата этими актами всей совокупности или только определенных сфер общественных отношений, из уровня, на котором принят нормативный правовой акт, можно считать узко-нормативным, поскольку он не проясняет сути регулируемых в обществе отношений.

Общий вывод, к которому приходит автор, сводится к тому, что сам факт отсутствия в той или иной стране унифицированного закона о государственно-частном партнерстве не является определяющим фактором, негативно влияющим на развитие отношений государственно-частного партнерства [3. С. 67].

Продолжая мысль автора, можно сказать, что и наличие в стране комплексного нормативного правового акта в этой сфере не влияет на успех в деле реализации и развития государственно-частного партнерства. В.Е. Сазонов отдает предпочтение «модели законодательства, дифференцированно регулирующего отношения государственно-частного партнерства в некоторых отдельных сферах экономики», полагая, что «эта модель позволяет создать потенциально более эффективные гарантии обеспечения публичных интересов и механизмов государственного контроля за надлежащей реализацией проектов» [3. С. 68]. С этим выводом автора стоит согласиться, поскольку многообразие форм государственно-частного партнерства и отношений такого рода в разных сферах экономики требует детальной проработанности в нормативных правовых актах.

Недостаток предлагаемого В.Е. Сазоновым подхода к моделям государственно-частного/публично-частного партнерства состоит в том, что он не связывает нормативное правовое регулирование в исследуемой сфере с типами правовых систем и семей. Так, например, он полагает, что в странах, «в которых устоялась практика реализации государственно-частного партнерства (Австралия, Великобритания, США, ЮАР), все реже принимается универсальное законодательство в сфере государственно-частного партнерства» [3. С. 68]. Между тем все вышеперечисленные страны либо относятся к семье общего права (англосаксонской правовой семье), либо подпадали под ее влияние. Поэтому в них велика роль практики правового регулирования, правовых обыкновений и прецедентов. В правовом регулировании важны сами сложившиеся в обществе отношения, а не их законодательная регламентация. Именно принадлежность страны к той или иной правовой семье и особенности развития правовой системы служат определяющими факторами для построения моделей правового регулирования, в том числе в сфере государственно-частного партнерства.

*По системе органов управления ГЧП в зарубежных странах* В.Е. Сазонов выделяет следующие модели:

1) модель, которая «характеризуется наличием на центральном уровне власти специального профильного органа государственного или государственно-общественного управления (в частности, специального фонда) в сфере государственно-частного партнерства» [3. С. 68]. Такие структуры на уровне центральной власти существуют в Австралии, Аргентине, Бельгии, Бразилии, Великобритании, Германии, Италии, Казахстане, Канаде, Латвии, Мальте, Новой Зеландии, Пакистане, Перу, Португалии, Уругвае, Франции, Хорватии, Чили, Японии [3. С. 68–69]:

2) модель, характеризующаяся «наличием на уровне центральной власти сразу нескольких специальных органов государственного или государственно-общественного управления в сфере государственно-частного партнерства (Дания, Ирландия, Китай, Мексика, Нидерланды, Россия, США, Швейцария) [3. С. 69];

3) модели ГЧП при отсутствии «специального профильного органа государственного или государственно-общественного управления в сфере государственно-частного партнерства (Австрия, Испания и др.)» [3. С. 69].

В целом В.Е. Сазонов дает позитивную оценку существованию органов централизованного управления государственно-частным партнерством и утверждает, что «ни одно государство, создавшее государственный либо государственно-общественный орган управления в сфере государственно-частного партнерства, не инициировало обратный процесс, то есть не отказалось от осуществления государственного (или государственно-общественного) управления в сфере государственно-частного партнерства» [3. С. 69]. Автор отмечает, что в настоящее время идет трансформация этих органов в направлении выработки «правил игры», точечного управления процессами с минимизацией собственного практического, а главное, финансового участия государства в осуществлении этих проектов [3. С. 69].

Можно также выделить *модели ПЧП на основе корреляции между уровнем социально-экономического развития страны и приоритетными отраслями для применения* такого рода проектов. Так, в тех странах, где развиты рыночные отношения, существует достаточно высокий уровень производительности труда и уровень потребления ВВП на душу населения, государством гарантируется высокий уровень социальной защиты, велика средняя продолжительность жизни, ПЧП используется чаще в отраслях здравоохранения, образования и др., имеющих социально-ориентированный характер. Это страны «Большой семерки» — Великобритания, США, Канада, Германия, Франция, Италия, Япония.

В менее развитых странах (Греция, Финляндия, Норвегия, Португалия, Испания, Австралия и др.) предпочтение отдается проектам, связанным со строительством и реконструкцией автодорог, развитием инфраструктуры, одновременно могут реализовываться социально-значимые проекты.

В странах с переходной экономикой среди ПЧП проектов лидирует строительство автодорог, мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов. Что касается социальных отраслей, то они не являются приоритетными для реализации ПЧП.

Выбор направления и форм реализации проектов публично-частного партнерства зависит и от того, какие задачи в данной момент являются приоритетными для страны. Если, например, неразвита транспортная инфраструктура и решение этой задачи тормозит решение других экономических задач, то, безусловно, этому будет отдано предпочтение. В странах, где население имеет более высокие доходы, более развиты механизмы концессии. Это связано с тем, что при концессионной форме частному сектору передаются, как правило, и инвестиционные риски. При этом премия за риск закладывается в цену, рост которой в странах с низким уровнем доходов ограничен социально-политическими факторами. Если же население имеет более высокие доходы, то для него повышение цен не будет столь ощутимым, как в странах с низким уровнем доходов.

Анализ опыта различных стран по реализации ПЧП проектов позволяет выделить *стадии зрелости механизмов публично-частного партнерства, которые также могут служить определяющим фактором в построении моделей ПЧП*.

*На первой стадии*, условно назовем ее стадией становления, происходит формирование рамочных условий использования ПЧП (разработка приоритетов поли-

тики и нормативно-правовой базы), инициатором реализации проектов выступает государственный сектор, создаются органы управления проектами ПЧП, формируются механизм конкурсного отбора проектов и рынок проектов ПЧП.

*На второй стадии* происходит развитие форм ПЧП, появляются своего рода «гибридные» формы (финансирование со стороны госсектора осуществляется несколькими бюджетными уровнями), происходит развитие рынка проектов ПЧП, создаются специализированные подразделения в отраслевых органах государственной власти, к реализации проектов привлекаются институты финансового рынка.

*На третьей стадии* происходит совершенствование используемых форм ПЧП и появление комплексных программ, взаимодействие государственного и частного секторов характеризуется большей гибкостью, усложняются схемы распределения рисков при реализации проектов. ПЧП начинает использоваться применительно ко всему жизненному циклу, а не для отдельных стадий проекта, расширяется круг игроков рынка ПЧП (пенсионные фонды, фонды прямых инвестиций), частный сектор использует для финансирования проектов ПЧП в большей степени собственные средства, чем заемные. Наблюдается передача управленческого опыта частного сектора государственному, что способствует повышению эффективности и конкурентоспособности органов власти.

Принято считать, что в настоящее время на третьей стадии ПЧП находятся лишь Великобритания и Австралия. На второй стадии — большинство развитых европейских стран (Франция, Испания, Италия, Греция, Германия), США, Канада, Япония и Новая Зеландия. На начальном, первом этапе развития рынка ПЧП находятся страны Восточной Европы, Латинской Америки, Азии, страны СНГ, включая и Россию.

Так, опыт реализации ПЧП в Индии, которая находится на первой стадии развития этих институтов, показывает следующее. Взаимодействие в рамках ГЧП в Индии (в особенности с участием иностранных инвесторов) сопровождается дополнительными внешними рисками, связанными, в первую очередь, с несовершенством законодательства в данной сфере, бюрократией, социально-экономическими и национально-культурными факторами.

Обычным явлением при осуществлении проектов ГЧП стали увеличение стоимости работ и сроков их выполнения, что объясняется недооценкой затрат на подготовительном этапе, удорожанием стоимости проектов в результате возникающих экологических и социальных проблем, инфляцией, изменением технических условий и параметров проектов, задержками с государственным финансированием, необходимостью изменения технической документации, проблемами с выкупом земельных участков у частных собственников. Играет существенную роль субъективный фактор. При осуществлении проектов ПЧП в этой стране необходимо заручиться одобрением и политической поддержкой на уровне правительства страны, где высшим руководящим органом является Комитет по инфраструктуре (Committee on Infrastructure) во главе с премьер-министром Индии, в задачи которого входит не только выработка основных направлений политики в данной области, повышение роли ГЧП в национальной

экономике и контроль над реализацией важнейших проектов, но и политическое одобрение конкретных проектов, создание финансовых и правовых механизмов для увеличения притока инвестиций.

Научное осмысление того, что в зарубежной правовой традиции называется публично-частным партнерством, позволяет существенно продвинуться в построении моделей правового регулирования взаимодействия публичных институтов и бизнеса по реализации совместных проектов.

При обобщении зарубежного опыта публично-частного партнерства при всей универсальности этих механизмов необходимо учитывать особенности развития национальной правовой системы, принадлежность страны к правовой семье и одновременно вхождение в ту или иную региональную экономическую и политическую систему (Европейский Союз, БРИКС и др.).

В то же время анализ зарубежного опыта публично-частного партнерства показывает, что определяющими в выборе форм, механизмов и моделей правового регулирования публично-частного партнерства являются экономические факторы и показатели. В этой связи встает вопрос построения комплексных экономико-правовых исследований.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Белицкая А.В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства. — М.: Статут, 2012.
- [2] *Игнатюк Н.А.* Государственно-частное партнерство: учебник. — М.: Юстицинформ, 2012.
- [3] *Сазонов В.Е.* Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. — М., 2012.
- [4] *Christine Farrugia, Tim Reynolds, Ryan J. Orr.* Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective. Collaboratory for Research on Global Projects. 2008.
- [5] *New Perspectives on the Public-Private Divide / ed. by the Law Commission of Canada.* UBC Press, Canada. — Vancouver, 2003.
- [6] *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance / ed. by Darrin Grimsey, Mervyn K. Lewis.* — Edward Elgar Publishing, 2004.
- [7] *Urban Models and Public-Private Partnership / ed. by Remo Dalla Longa.* — Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011.

### FOREIGN EXPERIENCE AND MODELS OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

**O.Y. Rodionova**

The Department of Administrative and Financial Law  
Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaia st., Moscow, Russia, 117198

The author analyses foreign experience of public-private partnership, models of legal regulation of public-private partnership in foreign countries, principles of interaction between public institutions

and business in realization of joint projects, there are outspoken concrete recommendations related with the perspectives of development of public-private partnership.

**Key words:** public-private partnership, models of legal regulation of public-private partnership, principles of public-private partnership, agreements on public-private partnership, projects of public-private partnership, perspectives of development of public-private partnership.

#### REFERENCES

- [1] *Belickaja A.V.* Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. — M.: Statut, 2012.
- [2] *Ignatjuk N.A.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: uchebnik. — M.: Justicinform, 2012.
- [3] *Sazonov V.E.* Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: grazhdansko-pravovye, administrativno-pravovye i finansovo-pravovye aspekty. — M., 2012.
- [4] *Christine Farrugia Tim Reynolds, Ryan J. Orr.* Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective. — Collaboratory for Research on Global Projects, 2008.
- [5] *New Perspectives on the Public-Private Divide / ed. by the Law Commission of Canada.* UBC Press, Canada. — Vancouver, 2003.
- [6] *Public private partnerships : the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance / ed. by Darrin Grimsey, Mervyn K. Lewis.* — Edward Elgar Publishing, 2004.
- [7] *Urban Models and Public-Private Partnership / ed. by Remo Dalla Longa.* — Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011.