

---

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК СТРАТЕГИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

О.Ю. Родионова

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

В статье анализируются правовые подходы к государственно-частному партнерству как форме взаимодействия публичных институтов и бизнеса, высказываются конкретные предложения и рекомендации относительно перспектив его развития в России.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, публично-частное партнерство, принципы государственно-частного партнерства, соглашения о государственно-частном партнерстве, проекты государственно-частного партнерства.

Одним из механизмов экономического и правового регулирования, сформированных в развитых странах мира, является взаимодействие между органами публичной власти и бизнесом. Оно рассматривается как необходимое условие развития рыночной экономики, с одной стороны, и как значимый фактор обеспечения интересов общества и государства — с другой.

Интерес к взаимовыгодному сотрудничеству государственной власти и частного сектора возник достаточно давно, впрочем, как и формы этого сотрудничества. Принято считать, что первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 г.

Широко государственно-частное партнерство в концессионной форме стало использоваться странами, в том числе и Россией, с конца XIX в. В дореволюционной России, например, концессионные соглашения активно использовались при строительстве железных дорог.

В Великобритании виток интереса к ГЧП отмечается в 90-е гг. XX в. Там 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 когда частный бизнес фактически осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств.

Проекты ГЧП успешно реализуются в большинстве европейских стран. На сегодняшний день они охватывают широкий спектр общественных отношений. Сферами реализации проектов государственно-частного партнерства могут быть: транспортная инфраструктура (строительство дорог, вокзалов, аэропор-

тов), энергетические отрасли, здравоохранение, образование, коммунальные услуги, пенитенциарная система и многое другое. Государства, их органы публичной власти выбирают для реализации таких проектов направления деятельности, где нужно в короткие сроки достичь общественно-полезный результат, решить значимые для страны, ее населения проблемы.

Выбор сферы реализации проектов ГЧП в отдельно взятой стране зависит от реальных потребностей, тенденций и моделей ее экономического развития.

Следует отметить, что проекты ГЧП реализуются и на международном уровне. В последнее время международное сотрудничество по реализации проектов ГЧП, когда органы публичной власти государств привлекают средства и ресурсы зарубежного бизнеса, набирает все большие обороты.

В процессе институционализации формы такого взаимодействия носят характер партнерства публичных образований и частных предпринимателей (Public-Private Partnership — PPP). В то время как дословный перевод данной категории означает «публично-частное партнерство», в российском праве она используется чаще в варианте «государственно-частное партнерство» — ГЧП, реже как «частно-государственное партнерство» — ЧГП, и крайне редко как «публично-частное партнерство».

Так, Е. Коровин определяет ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [8].

Заметим, что автор, говоря о сотрудничестве общественного и частного секторов, делает акцент на разделении рисков и выгод и ставит «во главу угла» решение политических задач, которые было бы более правильным обозначить как общественно значимые.

В.Г. Варнавский считает, что в современном понимании ГЧП — это «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности» [1]. Автор, говоря о сотрудничестве государства и бизнеса, полагает, что сами проекты, реализуемые в рамках ГЧП, должны быть общественно значимыми, и обращает внимание на организационную и институциональную составляющую проектов, которые могут быть разного уровня: от международного до локального.

Н.А. Игнатюк дает следующее определение государственно-частного партнерства: «Государственно-частное партнерство — это вид сотрудничества органов публичной власти с юридическими лицами, гражданами или их объединениями, осуществляемого на основе объединения ресурсов, средств, собственности, усилий или потенциала, направленного на реализацию государственной политики, удовлетворение общественных потребностей, создание общественно значимых объектов, защиты социальных, трудовых, иных прав граждан либо решение иных общественно значимых задач» [7. С. 15].

Обращая внимание на то, что исследуемая категория в российском правоведении еще не устоялась, Н.А. Игнатюк утверждает следующее: «В определениях «государственно-частное партнерство», «частно-государственное партнерство» и «публично-частное партнерство» расставляются акценты на интересах, которые могут преследоваться при осуществлении того или иного вида сотрудничества, т.е. на первом месте стоит государственный (публичный) интерес, на втором месте — интерес отдельных частных лиц (частный интерес)» [7. С. 14]. Данное утверждение автора заслуживает одобрения и поддержки в части акцентирования внимания на интересах участников такого рода правоотношений.

Вместе с тем, во-первых, не следует отождествлять государственные и публичные интересы и формирующиеся на их основе модели и механизмы правового регулирования; во-вторых, стоит обратить внимание на то, что само слово «партнерство» предполагает равноправное и взаимовыгодное сотрудничество его участников, поэтому публичные образования должны научиться строить взаимовыгодные отношения бизнесом в рамках совместных проектов.

В условиях глобального кризиса государства проявляют особое внимание к проектам на основе взаимодействия публичной власти и частного сектора, что, с одной стороны, позволяет удовлетворить наиболее важные и срочные потребности стран, а с другой — обеспечить предприятиям надежные и выгодные контракты.

Сложность, связанная с обеспечением правовыми средствами создания и деятельности таких партнерств, состоит в том, что в их рамках происходит соединение публично-правового и частноправового режимов регулирования общественных отношений, причем применительно к самым различным сферам жизнедеятельности общества. Категории «публичное», «государственное», «частное», обуславливающие существование соответствующих режимов правового регулирования, объективно своим источником имеют интересы субъектов правоотношений в рамках такого рода партнерств.

Сегодня стало очевидным, что осуществить модернизацию всей существующей в Российской Федерации инфраструктуры за счет бюджетных средств невозможно. Не менее очевидно, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования со стороны бизнеса в долгосрочные инфраструктурные проекты — проекты государственно-частного партнерства (ГЧП) — в целях улучшения доступности и повышения эффективности публичных услуг. В стране не созданы надежные правовые механизмы привлечения частных инвестиций и компетенций в эти проекты, распределения рисков в их рамках.

Конечно же, нужны единые правовые подходы к ГЧП в рамках всей страны, которые позволили бы реализовывать крупномасштабные проекты с участием федерального центра. Необходимы: 1) единая терминология применительно к государственно-частному партнерству; 2) общие принципы государственно-частного партнерства; 3) четкая идентификация круга субъектов — участников ГЧП, как со стороны частного сектора, так и со стороны публичного;

4) нормативное определение проектов ГЧП, позволяющих отделить их от иного рода проектов; 5) возможные формы реализации проектов ГЧП; 6) единые принципы конкурсных процедур для проектов ГЧП; 7) регламентация существенных условий соглашений о государственно-частном партнерстве; 8) гарантии соблюдения равенства прав и законных интересов участвующих в партнерствах субъектов частного и публичного секторов, установленные на уровне федерального законодательства; 9) формы и способы защиты частного партнера от неблагоприятного изменения законодательства; 10) сохранение структуры распределения рисков проекта между публичным и частным партнерами, существующей на дату заключения соглашения о государственно-частном партнерстве и пр.

Проекты публично-частного партнерства позволяют существенно расширить диапазон средств, имеющихся в распоряжении государства и органов местного самоуправления для повышения эффективности национальной экономической политики, способствуют повышению качества работ и услуг и оптимизации их стоимости, являются важным двигателем инноваций, выгоду от которых получает система государственного управления. Особенно важны такие факторы, как: 1) система предварительных оценок, способствующая созданию конкурентной среды; 2) развитие частной инициативы и системы внебюджетного финансирования, призванные содействовать государственным структурам в выполнении их функций; 3) обеспечение доступа государственных структур к выгодам от управленческих навыков частного предпринимательства; 4) получение для публичных нужд финансирования, оптимально адаптированного к предпринимательской деятельности; 5) привлечение необходимого оборудования, не связанного с прямыми функциями государственных и муниципальных структур, при этом ответственность за управление и эксплуатацию этого оборудования продолжает нести частный оператор.

В соответствии с поручениями Правительства РФ от 23 декабря 2011 г. № ВЗ-П13-9668 и от 28 апреля 2012 г. № ИШ-П13-2467 в настоящее время разрабатывается проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве», направленный на развитие такого рода форм публичного управления и расширяющий возможности реализации проектов на основе гармонизации публичных и частных интересов.

Следует отметить, что к середине 2012 г., когда активизировалась подготовка проекта указанного федерального закона, в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации уже были приняты региональные 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, что обуславливает необходимость серьезного анализа и обобщения опыта регионального нормотворчества и правоприменительной практики при разработке проекта федерального закона о ГЧП.

Полноценная реализация проектов ГЧП на региональном и муниципальном уровнях действительно затруднена отсутствием необходимых норм в федеральном законодательстве. Существование разрозненных нормативных актов, регулирующих отдельные группы отношений в рамках ГЧП, не решает проблему. В настоящее время положения о ГЧП мы можем найти, например, в федеральных законах «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ [13] и «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» от 21.11.2011 № 323-ФЗ [14], в указах Президента РФ «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» от 07.05.2012 № 603 [11] и «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» от 01.06.2012 № 761 [12], в постановлениях Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» от 01.03.2008 № 134 [9] и «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ бюджетам субъектов РФ субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение» от 30.10.2010 № 880 [10].

В то же время нежелательно, чтобы принятие федерального закона о ГЧП привело к «свертыванию» региональных инициатив в этой сфере. Очевидно, все будет зависеть от того, насколько качественным в содержательном и юридико-техническом отношении станет новый закон. В любом случае, необходимо выявить общее направление развития регионального правотворчества в обозначенной сфере.

Создание нормативной базы государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации было начато в 2006 г. Инициатива урегулирования такого рода отношений на региональном уровне принадлежит Санкт-Петербургу. 20 декабря 2006 г. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга приняло Закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». 25 декабря 2006 г. Закон был подписан Губернатором Санкт-Петербурга [5].

Начиная с 2008 г., процесс принятия законодательных актов о государственно-частном партнерстве в субъектах Российской Федерации продолжился: 1 февраля 2008 г. был принят Закон «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах» [3], 5 марта 2008 г. — Закон «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай» [2], 4 декабря 2008 г. — Закон «О государственно-частном партнерстве в Томской области» [6], 18 декабря 2008 г. — Закон «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия» [4]. Тем самым в 2008 г. в процесс урегулирования отношений государственно-частного партнерства одними из первых включились 4 субъекта РФ (3 республики и одна область).

Далее процесс создания нормативной базы государственно-частного партнерства в субъектах РФ продолжился еще более активно: в 2009 г. такого рода

нормативные акты были приняты в 8-ми субъектах РФ, в 2010 г. — в 22-х, в 2011 г. — в 21-м, в первом полугодии 2012 г. еще в 5-ти. К октябрю 2012 г. в 61 субъекте Российской Федерации были приняты законы, предметно регулирующие отношения государственно-частного партнерства.

Законодательные акты различных субъектов Российской Федерации существенно отличаются по степени и глубине урегулирования отношений в рамках государственно-частного партнерства. Законодательные акты одних субъектов Российской Федерации носят самый общий характер, в то время как в законодательстве других субъектов отношения в рамках государственно-частного партнерства прописаны достаточно подробно.

Анализ законодательных актов Российской Федерации и сложившейся практики реализации проектов ГЧП показывает, что в настоящее время отсутствует возможность реализации такого рода проектов по всем возможным формам сотрудничества, используемым в мировой практике, в том числе на условиях нахождения объекта в частной собственности. Нормы российского законодательства предусматривают использование ограниченного числа моделей преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений, при которых право собственности остается, как правило, за публичным образованием и передается ему в момент ввода объекта в эксплуатацию, что существенно ограничивает возможности частного партнера на привлечение заемного финансирования.

Отсутствие нормативной регламентации иных моделей осуществления проектов в рамках ГЧП выступает препятствием для привлечения частного капитала и компетенций в сферу публичной инфраструктуры, что сдерживает ее развитие. Необходимо расширение возможностей частного партнера для привлечения как собственного, так и заемного финансирования для реализации такого рода проектов.

Сочетание административных и договорных подходов в рамках ГЧП обеспечивает защиту национальных интересов, с одной стороны, и инвестиционную привлекательность проектов — с другой. В силу этого в каждом конкретном проекте необходимо обеспечить сбалансированность публичных и частных интересов его участников. При этом каждый партнер принимает на себя те задачи и ответственность, которые он может обеспечить с лучшим качеством и эффективностью, что и составляет синергетический потенциал партнерства. С одной стороны, государство (или местное самоуправление) несет ответственность перед обществом за бесперебойное обеспечение публичными благами (public goods). С другой — именно частное предпринимательство отличает мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям. Использовать преимущества обеих форм собственности без глубоких социальных перемен и потрясений как раз и оказывается возможным в рамках разнообразных форм и методов государственно-частного партнерства.

Каждая из сторон партнерства вносит свой вклад в общий проект. Так, со стороны бизнеса таким вкладом являются: финансовые ресурсы, профессио-

нальный опыт, эффективное управление и использование ресурсов, гибкость и оперативность в принятии решений, склонность к инновациям, развитие новых форм организации производства, создание новых предприятий, в том числе с иностранным капиталом, налаживание эффективных кооперационных связей и т.д. На стороне государства в проектах ГЧП — правомочия собственника, возможность налоговых и иных льгот, гарантий, а также получение некоторых объемов финансовых ресурсов.

Проблема соблюдения равноправия партнеров в рамках такого рода проектов обусловлена тем, что в них публичный партнер всегда выступает в качестве «сильной стороны». Содержание отношений в рамках партнерства определяется целью, которая носит общественно значимый (публичный) характер. И именно за публичным партнером закреплены полномочия контроля за деятельностью частного партнера по соблюдению им условий соглашения о ГЧП. Это контроль за исполнением обязательств по соблюдению сроков создания/реконструкции/модернизации объекта соглашения, осуществлению инвестиций в его создание и (или) реконструкцию/модернизацию, техническому использованию и эксплуатации объекта соглашения в соответствии с публичными целями, установленными соглашением о государственно-частном партнерстве.

Особенностью ГЧП проектов является то, что решение конкретной задачи возлагается на того партнера, который может сделать это с наибольшей эффективностью. Чем большее значение имеет объект партнерства (общественное благо, общественная услуга), тем ниже должны быть рыночные риски, связанные с ее оказанием, поэтому тем больше будет влияние государства. Это объясняется тем, что частный бизнес более склонен к риску, чем государство. Но очень часто увеличение риска у частного сектора ведет к учету его вознаграждения в стоимости товаров и услуг. Чрезмерное финансовое бремя в этом случае ложится на граждан, особенно если речь идет об отраслях коммунального хозяйства, где это будет способствовать повышению общего уровня цен.

Следует отдавать себе отчет в том, что разработка и принятие Федерального закона о государственно-частном партнерстве потребует существенных изменений в законодательстве. В этой связи представляется целесообразным принятие параллельно Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственно-частном партнерстве”». Потребуется также принятие ряда нормативных правовых актов на уровне Правительства РФ, устанавливающих порядок реализации проектов государственно-частного партнерства, оценку их эффективности, в том числе бюджетную и пр., а также потребуется внесение изменений в ряд Постановлений Правительства РФ.

Таким образом, в рамках развития ГЧП необходимы: 1) разработка современных концепций ГЧП и инструментария ГЧП в юридической науке, которые бы определяли цели, задачи, круг субъектов государственно-частного (публично-частного) партнерства в русле общей тенденции модернизации государственно-правовой и экономической сфер жизни российского общества; 2) приня-

тие Федерального закона «О государственно-частном партнерстве», в котором был бы использован зарубежный опыт и опыт субъектов Российской Федерации по регулированию такого рода отношений; 3) внесение изменений в законодательство и подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие эту сферу отношений; 4) унификация правового регулирования ГЧП на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации, что потребует внесения изменений в ранее принятые в субъектах Российской Федерации законодательные акты о государственно-частном партнерстве; 5) создание научных и образовательных технологий в области ГЧП (в частности, информационного обеспечения, стандартных контрактов в этой сфере, механизмов определения эффективности сотрудничества государства и бизнеса).

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство // Сайт Экспертный канал «Открытая экономика».
- [2] Закон Республики Алтай «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай» от 05.03.2008 № 15-РЗ // Сборник законодательства Республики Алтай. — №47 (53), январь-февраль. — 2008.
- [3] Закон Республики Дагестан «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах» от 01.02.2008 № 5 // Собрание законодательства Республики Дагестан. — 2008. — № 5. — Ст. 68.
- [4] Закон Республики Калмыкия «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия» от 18.12.2008 № 59-IV-3 // Хальмгунн. — 2008. — № 229. — 20 дек.
- [5] Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 25.12.2006 № 627-100 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2007. — № 2.
- [6] Закон Томской области «О государственно-частном партнерстве в Томской области» от 04.12.2008 № 240-ОЗ // Собрание законодательства Томской области. — 2008. — № 12 (41).
- [7] *Игнатюк Н.А.* Государственно-частное партнерство: Учебник. — М.: Юстицинформ, 2012.
- [8] *Коровин Е.* Кредитный риск проектов государственно-частного партнерства и механизмы поддержки. Выступление на круглом столе «Федеральные инструменты поддержки инвесторов» 10 октября 2006 г. / Сайт «Регионалистика».
- [9] Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» от 01.03.2008 № 134 // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 10 (2 ч.). — Ст. 932.
- [10] Постановление Правительства РФ «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ бюджетам субъектов РФ субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение» от 30.10.2010 № 880 // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 45. — Ст. 5862.
- [11] Указ Президента РФ «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса» от 07.05.2012 № 603 // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 19. — Ст. 2340.

- [12] Указ Президента РФ «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» от 01.06.2012 № 761 // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 23. — Ст. 2994.
- [13] Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 35. — Ст. 4137.
- [14] Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 48. — Ст. 6724.

## **THE DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A STRATEGY OF MODERNIZATION OF MODERN RUSSIA**

**O.Y. Rodionova**

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

The article analyses legal approaches to the public private partnership as the form of interaction between public institutions and business, there are outspoken concrete proposals and recommendations related with the perspectives of its development in Russia.

**Key words:** state-private partnership, public-private partnership, principles of public-private partnership, agreements on public-private partnership, projects of public-private partnership.