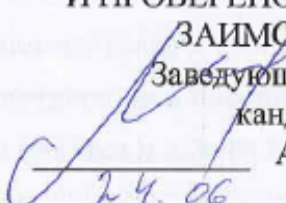


МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра государственного и муниципального управления

ДОПУЩЕНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК  
И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ  
Заведующий кафедрой  
канд. юрид. наук  
А.В.Ларионов  
  
24.06.2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ


ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И  
КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ


38.04.04 Государственное и муниципальное управление  
Магистерская программа «Публичное управление»


Выполнила работу  
студентка 2 курса  
очной формы обучения

Научный руководитель,  
д-р ист. наук, профессор

Рецензент  
заместитель директора  
департамента финансов  
Тюменской области

  
Шарпан  
Александра  
Александровна

  
Носова  
Наталья  
Петровна

  
Таранов  
Михаил  
Валерьевич

Тюмень 2016

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ.....	8
1.1. Понятие и принципы государственно-частного партнерства.....	8
1.2. Правовое регулирование государственно-частного партнерства .....	27
2. АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ И КИТАЕ .....	41
2.1. Анализ китайского опыта государственно-частного партнерства .....	41
2.2. Реализация государственно-частного партнерства в России .....	54
2.3. Сравнительный анализ взаимодействия бизнеса и власти в России и Китае.....	71
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	78
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	83
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	98

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В сложившейся экономической ситуации в мире взаимовыгодные партнерские отношения государственных и частных структур представляют собой действенный механизм социально-экономического развития. В условиях развития инвестиционной составляющей экономики, важная роль в реализации крупных инфраструктурных проектов отводится государственно-частному партнерству<sup>1</sup>, основополагающим принципом которого является сочетание управленческих, инвестиционных и профессиональных ресурсов, а также принцип оптимального распределения рисков между государственными и частными структурами.

В Российской Федерации партнерство представителей государства и бизнеса начало развиваться относительно недавно. Развитию этого взаимодействию препятствовал и продолжает препятствовать отсутствие четких, непротиворечивых условий подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства, неполная информация и нехватка знаний в этой области, заставляя участников данных проектов буквально учиться на своих ошибках, решая проблемы, связанные с несовершенствами управленческой системы.

Эффективное функционирование институтов государственно-частного партнерства в развивающейся экономике возможно только при условии осуществления непрерывного обмена знаниями и опытом не только с западноевропейскими странами, в которых институты ГЧП уже давно сформировались, но также при использовании опыта азиатских стран, таких как Китай, в котором институты ГЧП появились немного раньше, чем в нашей стране и где, также как и в России, существует ряд проблем, связанных с осуществлением политики ГЧП.

---

<sup>1</sup>Далее ГЧП.

Степень разработанности проблемы. Правовые, практические и теоретические проблемы взаимодействия бизнеса и власти достаточно хорошо исследованы зарубежными специалистами.

В российской научной литературе представлены теоретические исследования отдельных форм взаимодействия государственных и частных структур, уделяется внимание вопросам управления государственным имуществом, государственного регулирования частных отношений. Тем не менее, комплексного изучения проблем, связанных с управлением отношениями государственно-частных партнерств, конечной целью которых является строительство, финансирование, управление и эксплуатация необходимых социально значимых инфраструктурных проектов в современной России, практически не проводилось. Остались нерешенными проблемы реализации и управления проектами государственно-частного партнерства в условиях инновационного развития экономики.

Проблематика государственного регулирования уже давно затрагивалась в научных трудах большого количества отечественных и западных ученых. Современными зарубежными экспертами в области экономики и управления (П.А. Самуэльсон, Б. Акитоби, А. Аткинсон, Дж. Стиглиц и другие) достаточно детально рассмотрены основные черты, формы, принципы и методы реализации государственно-частного партнерства. Большая часть их научных разработок носит практический характер и необходима для применения в конкретных областях народного хозяйства.

Одними из первых отечественных исследователями, кто занялся вопросами государственно-частного партнерства, являются И.Х. Озеров, Б.Н. Чичерин, В. Буковский. Среди современных ученых, изучающих данную проблематику, необходимо выделить: В.Г. Варнавского<sup>2</sup>, В.Е. Сазонова<sup>3</sup>, С.Н.

---

<sup>2</sup>Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, – М.: ГУ-ВШЭ. – 2010.

<sup>3</sup>Сазонов В. Е. О некоторых положениях зарубежного и российского законодательства о государственно-частном партнерстве: Сравнительно-правовой обзор / В.Е. Сазонов. – М. : Московская областная коллегия адвокатов «Сазонов, Маркин и партнеры», 2012. – 202 с.

Сильвестрова<sup>4</sup>, М.В. Клинову<sup>5</sup>, Ф.И. Шамхалова<sup>6</sup>, А.Г. Зельднера<sup>7</sup>, В.А. Михеева<sup>8</sup>, М.В. Виллисова<sup>9</sup>, В.В. Ивантера<sup>10</sup>, М.А. Дерябину<sup>11</sup>, Р.А. Мартусевича<sup>12</sup>.

Совместными усилиями российских и зарубежных ученых и экспертов удалось расширить сфера исследования проблем управления механизмами государственно-частного партнерства. В некоторых научных статьях последнего десятилетия довольно широко, но недостаточно подробно рассматриваются возможности и направления модернизации административно-управленческой структуры партнерства бизнеса и власти, нормативно-правовой базы, изучается практика зарубежных стран, обсуждаются несовершенства информационного обеспечения ГЧП.

Цель исследования состоит в изучении особенностей государственно-частного партнерства России и Китая.

Для достижения поставленной цели в диссертации были сформулированы следующие задачи:

- исследовать теоретические основы развития партнерских отношений государства и предпринимательских структур, определить принципы и формы реализации проектов государственно-частного партнерства;

<sup>4</sup>Сильвестров С. Н. Государственно-частное партнерство в инновационных системах// С.Н. Сильвестров.– М.: URSS,2008.

<sup>5</sup>Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса/ М. Клинова //Вопросы экономики. – 2012. – Т. 8. – С. 109-127.

<sup>6</sup>Шамхалова Ф.И.Государственно-частное партнерство в развитии социальной сферы регионов Российской Федерации //Экономические науки. – 2011. – №. 9. – С. 89-91.

<sup>7</sup>Зельднер А. Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства/ А.Г. Зельднер. – М.: Институт экономики РАН, 2010. – С. 38.

<sup>8</sup>Михеев В. А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации / В.А. Матвеев // Проблемы формирования государственных политик в России. – 2006. – №. 4. – С. 58-73.

<sup>9</sup>Вилисов М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. Вилисов // Власть. – 2006. – №. 7. – С. 14-19.

<sup>10</sup>Ивантер В. Деньги государственные, исполнение частное/ В. Ивантер //Прямые инвестиции. – 2008. – №. 7. – С. 62-65.

<sup>11</sup>Дерябина М. А. Доклад на секционном ученом совете научного направления «Теория экономики»«Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства» //Сайт Института экономики РАН. URL: <http://www.inecon.ru/ru/index.php>. – 2008. – С. 19-20 (дата обращения 22.03.2016).

<sup>12</sup>Мартусевич Р. А. Мировой опыт государственно-частных партнерств в коммунальном хозяйстве: факторы успеха и неудач с позиций частного сектора / Р.А. Мартусевич //М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. – 2006. – №. 1. – С. 1-24.

- выявить и проанализировать существующую в отечественной и мировой практике нормативно-правовую базу регулирования проектов ГЧП;
- рассмотреть российский опыт функционирования государственно-частного предпринимательства;
- изучить опыт КНР в области государственно-частного предпринимательства;
- провести сравнительный анализ российского и китайского опыта реализации проектов государственно-частного партнерства;
- подготовить рекомендации по повышению эффективности государственно-частного партнерства в России с учетом китайского опыта государственно-частного партнерства.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе административно-правового регулирования государственно-частного партнерства в современной России и Китайской Народной Республике.

Предметом исследования является особенности функционирования государственно-частного партнерства в двух странах.

Теоретической основой диссертационного исследования являются научные труды отечественных и зарубежных ученых в области теории государственного управления и государственно-частного партнерства. В качестве методологии исследования выступает системный и комплексный подход. Во время проведения работы применялись методы логического анализа, синтеза, аналогии, сравнительного анализа и обобщения.

Информационная база исследования сформирована на основе информационно-аналитических материалах министерств и ведомств, общественных экономических и политических институтов, иностранных и международных экономических организаций; докладов и материалов конференций по проблемам реализации государственно-частного партнерства. Также в диссертационном исследовании были использованы: нормативно-правовые документы Российской Федерации, программные и

методические документы государственных и муниципальных органов управления и негосударственных организаций; данные Всемирного банка и международных консалтинговых компаний; информационные ресурсы органов государственного управления, коммерческих и некоммерческих организаций.

## Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ

### 1.1. Понятие и принципы государственно-частного партнерства

Понятие «государственно-частное партнерство» возникло в период 1980-х г. служа определением специфики взаимосвязи государственного и частного секторов. Такие взаимосвязи считаются характерными для области формирования общественно-значимых программ, рассматриваемых в контексте производственной и социальной инфраструктуры.

Становлению таких взаимосвязей предшествовала смена общеполитического глобального курса под воздействием набирающей обороты глобализации и перестройки политических систем под воздействием либерализации, подразумевающей уменьшение государственной доли в экономике. Среди проектов, которые следует рассматривать, как итог взаимосвязи власть-бизнес, можно отметить сферы в области урбанизации, коммунальных организаций, культуры и образования, а также здравоохранения.

Можно выделить ряд факторов, встречающихся в терминологической базе, характеризующей ГЧП. (табл. 1.1)<sup>13</sup>.

Таблица 1.1.

#### Характеристика ГЧП: подходы и факторы в контексте международных исследований

Концепции	Подходы, характеризующие ГЧП
New Public Management <sup>14</sup>	Организационно-экономические аспекты ГЧП (в основном концессии и лизинговые схемы): - проектный подход; - экономический подход к оценке эффективности проектов; - организационные схемы, отражающие распределение прибыли, разделение рисков и затрат

<sup>13</sup>Нижегородцев Р. М. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Р.М. Нижегородцев. – Кемерово: Сибирская изд. группа, 2012.

<sup>14</sup>Новый государственный менеджмент



Концепции	Подходы, характеризующие ГЧП
Институциональный (юридический) подход	1. Организационно-правовая структура соглашений: <ul style="list-style-type: none"> <li>- организационные формы сотрудничества (все проектные формы соглашений бизнеса и государства от контрактов до совместных предприятий);</li> <li>- распределение выгод и рисков.</li> </ul> 2. Финансовые «последствия соглашений»: <ul style="list-style-type: none"> <li>- общественные и частные выгоды;</li> <li>- внешние эффекты;</li> <li>- распределение рисков</li> </ul>
Стратегия и инструмент развития	1. Организационно-экономические аспекты отношений (все формы проектного сотрудничества бизнеса и власти от контрактов до совместных предприятий). 2. Анализ социальных целей и функций ГЧП: <ul style="list-style-type: none"> <li>- определение разделяемых целей;</li> <li>- анализ социальных функций ГЧП;</li> <li>- социальный аудит проектов</li> </ul>
«Игра слов»	Подход к понятию ГЧП в широком смысле (включая не только экономические, но и социальные и политические отношения)

Источник:[2.26, С. 75]

Международная трактовка определения термина «государственно-частного партнерства» включает в себя «взаимоотношения между акторами власти и бизнеса, представляющие собой систему сотрудничества, важным итогом которой становится обеспечение финансовых затрат в ходе строительных работ, последующих затрат на организацию управления и предоставления услуг, а также обслуживание объекта».<sup>15</sup> Еще одним определением выступает «союз государства и бизнеса, целью которого становится реализация проектов и предоставления услуг, роль в обеспечении которых обычно отводится государственному сектору».<sup>16</sup> Отмечается

<sup>15</sup>Com E. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions/ E. Com// Public Management Review. – 2004. – № 4. – P. 5-11.

<sup>16</sup>Abdel Aziz A. M. Successful delivery of public-private partnerships for infrastructure development / A.M. Abdel Aziz //Journal of construction engineering and management. – 2007. – T. 133. – №. 12. – С. 91-95.

особенный формат взаимоотношений, базирующийся на «совместной работе представителе органов власти и юридическими лицами по достижению особых форм, предполагающих заключение долгосрочных соглашений и контрактов. При этом стороны принимают на себя обязательства по выполнению финансовых затрат, использование объектов производства и обеспечения услуг, зависящих от органов власти. В этом контексте государственный актор играет формирующую роль на всех стадиях управления: федеральной, региональной и муниципальной, оставляя за собой право на внесении определенных изменений».<sup>17</sup>

Разные подходы к реализации государственно-частного партнерства в странах определяют различия и разного рода ограничения (табл. 1.2).

Таблица 1.2.

#### Определения государственно-частного партнерства за рубежом

Страна	Определение
США	Закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Основные права собственности не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником <sup>18</sup>
Страны ЕС	Форма кооперации между общественными властями и бизнесом, целями которой является обеспечение финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг <sup>19</sup>
Великобритания	Ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного высококачественного обслуживания и повышения конкурентоспособности страны, имеющей широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от частной инициативы и продажи части акций в принадлежащих государству предприятий, осуществляющих коммерческую деятельность <sup>20</sup>

<sup>17</sup>Abdel Aziz A. M. Successful delivery of public-private partnerships for infrastructure development / A.M. Abdel Aziz //Journal of construction engineering and management. – 2007. – Т. 133. – №. 12. – С. 94.

<sup>18</sup>Dot U. S. Report to Congress on Public-Private Partnerships //Cited in User guidebook for implementing public-private partnerships for transportation infrastructure projects in the United States. Final Report. – 2004.

<sup>19</sup>Kappeler A. Public-Private Partnerships in Europe-before and during the recent financial crisis/ A. Kappeler // Economic and financial reports. – 2010. – №. 04. –P. 23-43.

<sup>20</sup>Hodge G. A. The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience/ G. Hodge, C. Greve. – Edward Elgar Publishing, 2005. – 127 p.

В подходах рейтингового агентства «Standard&Poog's» взаимосвязь власти и бизнеса определяется путем характеристики, базирующейся на информации о разделении рисков и прибыли, долях финансовых вложений, подбору профессиональных кадров и политической мотивации в ходе отношений между государственными и частными секторами

В ходе работы над своей книгой «Приватизация и государственно-частное партнерство» американский специалист Э.Сава описал следующие определения термина, отражающего суть государственно-частного партнерства.

1) в первом случае государственно-частное партнерство представляет собой такое соглашение между областями властных органов и бизнеса, в ходе которого происходит объединение этих секторов для создания предприятий и предоставления услуг. Это определение ГЧК подразумевает включение в него грантов и франшиз;

2) следующее определение государственно – частного партнерства включает в себя реализацию долгосрочных партнерских отношений в ходе работы над инфраструктурными программами;

3) Еще одним определяющим фактором государственно-частного партнерства по словам Э. Сава становится сотрудничество сторон для разработки территорий ввиду улучшения условий проживания определенной части населения. Такое сотрудничество основывается на пересмотре позиций, традиционно занимаемых частным и государственным секторами;

С другой стороны, в работе исследователя отсутствуют точные условия, определяющие принципы отношений секторов, позволяющих дать точную характеристику термина ГЧП. Из чего следует, что в данной работе государственно-частное партнерство выступает, как любая взаимосвязь между сторонами-партнерами, что затрудняет понимание всех отличительных особенностей этого экономического явления.

Другие исследователи этого вопроса Кляйн и Тейсман охарактеризовали термин ГЧП более точно. Так в своей работе

«государственно-частное партнерство выступает как совместно разрабатываемый продукт государственного и частного секторов в ходе активных взаимоотношений, предполагающий четкое разделение всех затрат, прибыли и рисков между партнерами»<sup>21</sup>. Несмотря на то, что в работе Кляйна и Тейсмана нет характеристики отличий государственно-частного партнерства от иных форм взаимосвязи секторов, в их формировании определении выделяется роль цели, как одного из основных аспектов возможности сотрудничества, которая фиксирует деление всех возможных рисков, затрат и также прибыли между государством и бизнесом.

Понимание заинтересованности государственного сектора нашло свое отражение у М. Геррарда, который рассматривал ГЧП, как возможность применения капитала частного сектора, с возможными вложениями активов государства, что сделало возможным для государства заострять свое внимание на конечных целях, представленных государственными услугами. Согласно выводам автора, механизм сотрудничества власти и бизнеса становится для государственного сектора выходом к наименее затратному пути, целью которого становится регулирование возможных рисков путем частного сектора.<sup>22</sup> Исходя из этого, можно резюмировать, что взаимоотношения бизнеса и органов власти становятся одним из способов ведения и создания проекта отличным от государственных закупок.

Еще одно определение термина ГЧП было представлено Х. Ван Хэмом и Ю. Копеньяном. В своей работе авторы представляют государственно-частное партнерство как «партнерство сфер государства и бизнеса на долгосрочной основе, обусловленного взаимодействием в вопросах создания такого проекта, который разграничит все возможные затраты и риски. Итогом такого партнерства, согласно Х. Ван Хэму и Ю. Копеньяну является договоренность о совместной работе над проектом, которая включает в себя

---

<sup>21</sup>Klijn E.H. Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships/ E.H. Klijin / Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. –2009. –№5. –P. 85-98.

<sup>22</sup>Gerrard M.B. Public-Private Partnerships: What Are Public-Private Partnership, and How Do They Differ from Privatizations?/ M.B. Gerrard // Finance &Development. –2001. –Vol. 38. –№3. – P. 35.

официально установленные возможные изменения, связанные с корректировкой схем деятельности предприятия».<sup>23</sup> В следствии такой трактовки авторы устанавливают в качестве одного из характеризующих ГЧП аспектов длительный характер взаимоотношений, определенного, кроме всего прочего, и особенностями совместной деятельности, которая, главным образом, выражалась в оформлении разграничения рисков.

Трансформация к подходам и трактовкам определения ГЧП отразилась в том, что сегодня такое партнерство считается многими авторами содействием секторов по вопросам достижения общих целей, которые подразумевают под собой применение ресурсов, с возможностью преумножения доходов, с помощью обращения к сильным сторонам секторов. Это, впрочем, не смотря на попытку отобразить цель формирования ГЧП, не дает характеристик отличительных аспектов использования такого экономического явления, и не отражает его специфики.

Важность юридического аспекта таких взаимоотношений между государством и бизнесом была рассмотрена А. Акинтое, который выражал механизм государственно-частного партнерства в долгосрочности соглашений секторов. Такие соглашения и контракты, определяют все затраты ресурсов и возможные риски, необходимые для достижения целей, направленных на изменение социальной инфраструктуры.<sup>24</sup>

Такой контекст предполагает, что основным принципом становится долгосрочное сотрудничество власти и бизнеса, целью которого становится развитие проекта, направленного на улучшение общественной инфраструктуры, который с момента подписания договора является сферой ответственности.

Г. Ходж и К. Грив опираясь на глобальное внедрение механизма ГЧП подошли к определению партнерства, как официально оформленному партнерству между сторонами. Вектором, определяющим сотрудничество

---

<sup>23</sup>Nam H. Building Public-Private Partnerships: Assesing and Managing Risks in Port Development/ H. Nam, J. Koppenjan //Public Management Review. – 2001. – Vol. 3. – № 4. – P. 598.

<sup>24</sup>Hardcastle C. Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities/ C. Hadcastle, K. Boothroyd. – 2003.

секторов, выступало создание новой организационной единицы. В их подходе появлялся принципиально новый формирующий сотрудничество фактор, необходимый для осуществления обзора за реализацией проекта и разделения рисков со стороны частного сектора.

Позднее Г. Ходж и К. Грив сформировали новый подход, характеризующий ГЧП, как финансовую модель, в рамках которой государство могло прибегать к эксплуатации ресурсов частного сектора, с целью реорганизации и трансформации работы введенных в проект региональных правительств и частных компаний.

Следовательно, можно сделать вывод о присутствии особых взаимосвязях финансового характера между участниками партнерства, созданных при совместной деятельности над работой проекта в контексте ГЧП.

Подобного подхода придерживаются Д. Гримси и М. Льюис. В рамках государственно-частного партнерства они рассматривают сотрудничество, предполагающее разделение рисков. Кроме того, сотрудничество строится на достижении органами власти или партнерами из бизнес-среды цели, которая предполагала предоставление услуги ли результата.<sup>25</sup>

Другими словами, можно сказать, что такие трактовки ГЧП строятся на трансформации экономической взаимосвязи секторов, способных путем разделения рисков обезопасить обоих партнеров.

Другую, более четкую оценку механизма ГЧК пытаются дать специалисты частных компаний. Таким образом, консалтинговая компания Deloitte характеризует партнерство как «ряд соглашений государственного и частного секторов, направленных на преувеличение представительской роли последнего, и оформленные контрактом»<sup>26</sup>

Такие компании рассматривают механизмом ГЧП заключение сделки, оформляющие «слаженную деятельность органов власти и участников бизнес

---

<sup>25</sup>Grimsey D. Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance/ D. Grimsey, M. Lewis. – Edward Elgar Publishing, 2007.

<sup>26</sup>Deloitte R. Closing the infrastructure gap: The role of public-private partnerships / R. Deloitte. – London. Deloitte Development LLP, 2006. –P. 23-35.

сферы, направленных на воплощение поставленной цели».<sup>27</sup> Компаниями, использующими такую трактовку, считаются CMS Cameron McKenna и Price Waterhouse Coopers.

Международная компания «Economic and social Commission of the United Nations for Asia and the Pacific» в своем подходе рассматривает такое определение, в основе которого лежат взаимоотношения секторов государства и бизнеса, предполагающие увеличения и улучшение количественных и качественных предоставляемых услуг. За сторонами, как указывается в материалах компании, в ходе оформления контракта закрепляется соглашения о разделении обязанностей, связанных с деятельностью и использованием разрабатываемых проектов. Особенность партнерства базируется на профессионализме сторон, которые прямо отражают специфику интересов власти, в ходе которых происходит дальнейшее планирование разделения финансовых затрат, ресурсов и вознаграждений, а также отмечается позиции сторон в отношении возможных рисков и обязательств».<sup>28</sup>

Французские специалисты, занимающиеся поиском подходов, среди которых можно выделить следующих авторов: Фредерик Марти, Арно Вуазэн и Сильви Троз рассматривают определение государственно-частного партнерства следующим образом: «ГЧП в широком смысле обобщает все формы консолидации государственного и частного секторов, в основе которых лежит предоставление всех или части общественных служб. Разумеется, такие отношения фиксируют правовую часть партнерства сторон путем заключения долгосрочных контрактов, отражающего включение ресурсов и компетентных специалистов из частного сектора. Затраты, связанные с инвестированием, оборудование и ПО становятся сферой

---

<sup>27</sup>Deloitte R. Closing the infrastructure gap: The role of public-private partnerships / R. Deloitte. – London. Deloitte Development LLP, 2006. –P. 25.

<sup>28</sup> A guidebook on public-private partnership in infrastructure / Economic and social Commission for Asia and the Pacific. – Bangkok: UNESCAP, 2011. – P. 1.

обязательств (полностью или частично) частного сектора, и покрываются в последующем за счет платежей потребителей или государства». <sup>29</sup>

По данным «PPPCanadaInc.» «взаимоотношения государства и бизнес сектора характеризуется как один из возможных вариантов предоставления улучшений в инфраструктуру в долгосрочной перспективе, благодаря которой представители частного сектора выступают в качестве ответственных лиц, принимающих на себя обязательства, связанные с возможными рисками и осуществление финансовых вложений в проект, затрагивающих область инфраструктуры».

Одной из особенностей механизма ГЧП становится обход проблем, связанных в первую очередь с возможностью регулирования инфраструктурных проектов. Здесь речь идет о процессах, связанных с проблемами оценки ресурсов и рисков, решаемых за счет составления смет; недостаток средств, позволяющих осуществлять деятельность направленное на разработку содержание инфраструктуры в контексте партнерства секторов решается за счет привлечения квалифицированных, профессиональных кадров на всех этапах работы; отсутствие дисциплины, обозначенной договором, которая лежит в основе увеличения или уменьшения динамики принимаемых заказов»<sup>30</sup>.

Специалисты из Практического руководства Европейской экономической комиссии по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства предлагают определение, которое представляет собой «соглашения между секторами власти и бизнеса, заключенные для возможности эксплуатации объектов, планирования, финансирования и обеспечения услуг. Его основными принципами становятся:

а) долгосрочные соглашения (иногда такие партнерство может длиться до 30 лет), направленные на предоставления услуг;

---

<sup>29</sup>Marty F. Lespartenariatspublic-privé [Государственно-частные партнерства]/ F. Marty. – Paris: Éditions La Découverte, 2006. – P. 30-42.

<sup>30</sup>Li B. An overview of public-private 1 partnership / B. Li //Public-private partnerships: managing risks and opportunities. – 2008. – P. 3-14



б) ответственность за возможные риски переходит к представителям бизнеса;

в) множество возможных форм контрактов на долгосрочной основе, становящихся гарантом установленных между государственными органами и юридическими лицами договоренностей.

Применение государством принципиально новых методов для обретения официальных договоренностей с частным сектором, предоставляющим свой капитал и профессиональные кадры для деятельности, связанной с разработкой и реализацией проекта, что закреплено в договоре между сторонами, и продвижение созданных услуг государством, а также ответственность, которую берет на себя государственный сектор в связи с предоставлением этих услуг населению, дает возможность государству осуществлять свое влияние на повышение качества жизни и развитие экономического фактора. Учитывая ряд обстоятельств, затрагивающий обширную сферу рыночных сегментов и прямую заинтересованность государства в обеспечении услуг инфраструктуры, стоит отметить, что имеют место быть разные типы ГЧП. Во всем многообразии типов, предполагающих сотрудничество между секторами государства и бизнеса, принято выделять следующие категории: институциональное государственно-частное партнерство, отличительной особенностью которого становится всеобъемлющее сотрудничество, затрагивающее все разнообразие форм совместных предприятий между секторами; и контрактное государственно-частное партнерство».<sup>31</sup>

Еще одним специалистом, занимающимся определением термина «государственно-частного партнерства» стал Джеффри Делмон, который, рассматривал термин, как: «явление, употребляющееся в широком контексте, и характеризующее всякие юридически оформленные или контактные отношения между секторами власти и бизнеса, целью которых выступает

---

<sup>31</sup>Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия; Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк – Женева: ООН, 2008. – 114 с. – С. 1. <[http://safbd.ru/sites/default/files/rukovodstvo\\_eek\\_oon\\_po\\_gchp.pdf](http://safbd.ru/sites/default/files/rukovodstvo_eek_oon_po_gchp.pdf)>.

трансформация инфраструктурных услуг в лучшую сторону, но при этом и исключаящую по своей форме систему государственных закупок. Здесь определение «государства» является маркером, определяющим степень общественной власти, ответственным за процессы трансформации и реформации на всех уровнях управления. Таким образом ГЧП определяется как система обеспечения услуг в сфере инфраструктуры, связанное с возможными внешними вызовами и отличное от привычной для государственного сектора системы государственных заказов».<sup>32</sup>

Другая терминология, введенная Е.Р. Ескомбом с начала 1960-х гг. послужила обозначением такой сферы, как реконструкция городов. В США такое определение достаточно часто находило отражение в финансировании государственным сектором негосударственных организаций. Международное сотрудничество трактует определение ГЧП с точки зрения деятельности, связанной с инициативами представителей бизнеса по представлению разного рода помощи лицам, борющимся с различными заболеваниями, любой деятельностью, которая напрямую направлена на экономическое развитие и содействует ему. Главной характеристикой партнерства выступает долгосрочная перспектива взаимодействия секторов, отмеченная в контракте, прямая финансовая деятельность на этапе разработки и планирования проекта, использования инфраструктуры, выплаты, производимые государственным сектором частному, за деятельность и участие в проекте, которую представитель частного сектора обязуется выполнять за все время силы контракта, с учетом того, что государство – это собственник такого объекта».<sup>33</sup>

Характеристика термина ГЧП, с которой выступал Майкл Геддс – автор из Великобритании сводилась к нескольким особенностям: «Явления партнерства между секторами можно рассматривать только в случае таких

---

<sup>32</sup>Цит. по Мерзлов И.Ю. Международный опыт развития государственно-частного партнерства в экономически развитых странах: институциональный аспект/ И.Ю. Мерзлов // Вестник ПГУ. Серия: Экономика. –2012. –№3. –С.75-81.

<sup>33</sup>Yescombe E.R. Public-private partnerships: principles of policy and finance. – Burlington (MA, USA): Butterworth-Heinemann, 2007. – 368 p. – P. 2–3.

правовых отношений, которые заключены на среднесрочной или долгосрочной основе. Такие правовые отношения связаны общей целью. В них может присутствовать один или несколько партнеров. Одной из важных характеристик становится подход к рискам, прибыли и затратам, которые требует обязательного разделения между партнерами и сторонами. Целью такого содействия со стороны государства и частного сектора становится обеспечение населения услугами, учитывая социальный интерес».<sup>34</sup>

Иначе выглядит трактовка определения испанского специалиста Франсеска Медалла Вела. Согласно его мнению: «ГПЧ, деятельность которого происходит в сфере финансирования инфраструктуры, становится тем рычагом, который способен поставить на контроль со стороны государственного сектора траты и расходы на платежи, что позволяет контролировать и приумножать долю инвестирования в социальные проекты. Это партнерство предполагает оформление концессионных договоров между государством и сферой бизнеса. Такие договоры базируются на возможности использования объектов, разрабатываемых проектов представителями частного сектора, как часть сделки, закрепляющей за сферой частного сектора обязательства по строительству или финансированию строительства».<sup>35</sup>

В формирующем подходе бельгийских ученых, среди которых Жан Бьесман, Филипп Жийон, Жак де Меестер и Марк Лефевр можно проследить такую характеристику термина: «ГЧП является совокупностью операций, строящихся на выстраивании соглашений между партнерами государственной и частной сфер (заказчик и подрядчик), или отражает несколько этапов разработки проектов, целью которых становится

---

<sup>34</sup> Geddes M. Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships And Understanding Cultures /M. Geddes. – Hants (England): Gower Publishing, Ltd., 2005. – 137 p.

<sup>35</sup> Medall Vela F. Estrategias de internacionalización de las constructoras españolas: Minor thesis/ F. Medall Vela. – Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2006. – P. 81.

реализация государственных услуг, сконструированных в долгосрочной перспективе, с учетом рисков всеми сторонами сферы партнерства».<sup>36</sup>

Такое разнообразие теорий и подходов к определению термина «государственно-частное партнерства» не характерно для отечественной историографии. Понимание этого термина в России строится на заимствованном определении из зарубежных исследований и, по мнению экспертов, вряд ли возможно в реалиях российского законодательства как истолкование понятия, так как в рамках зарубежных определений центральное место, чьи интересы поставлены на ведущее положение выступает частный сектор, тогда как конституциональные нормы нашей страны закрепляют приоритетность государственного интереса. Таким образом, такой подход не должен использоваться в рамках наших государственных реалий.

Впрочем, все же есть ряд отечественных исследователей, работающих в направлении исследования характеристик и рычагов, влияющих на формирование определения ГЧП.

Трактовка термина одного из Российских исследователей В.А.Кабашкина звучит так: «Сущность государственно-частного партнерства – это привлечение органами власти на контрактной основе частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору экономики на условиях компенсации затрат, разделения между партнерами рисков, обязательств, компенсаций и т.д.».<sup>37</sup>

Другой российский исследователь В.Г. Варнавский приводит свою характеристику, представляя «государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленную (как правило, на фиксированный срок), предполагающую соинвестирование и разделение рисков систему отношений между государством и муниципальными

---

<sup>36</sup>Biesmans J. Confédération Construction est l'organisation coupole de l'ensemble du secteur de la construction en Belgique/ J. Biesmans, P. Gillion, J. Meester. Cadre juridique des partenariats public-privé – Bruxelles: Editeur responsable: Robert de Muelenaere, 2010. – P. 5-13.

<sup>37</sup>Кабашкин В. А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации/ В.А. Кабашкин //М.: Изд-во «Дело» АНХ. – 2010. – С. 22.

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».<sup>38</sup> Здесь же можно привести, более ранее определение, которое вывел этот исследователь: «Государственно-частное партнерство – институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг».<sup>39</sup> Следует отметить, что на сегодняшний день, именно определение термина В.Г. Варнавского считается базовым и общепринятым.

В своих работах еще одна исследовательница этого вопроса А.В. Белицкая дает характеристику определения, придерживаясь следующей логики: «Государственно-частное партнерство является одной из форм взаимодействия между государством и частным предпринимательством, которая нуждается в эффективном правовом регулировании в качестве вида инвестиционной деятельности. Государственно-частное партнерство относится к видам инвестиционной деятельности наряду с государственным инвестированием и частным инвестированием, которые выделяются по критерию субъекта инвестирования. Под государственно-частным партнерством понимается юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно-значимых задач, осуществляемое путем реализации

---

<sup>38</sup>Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41–50. – С. 46.

<sup>39</sup>Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. – 2004. – № 6. – С. 33

инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля».<sup>40</sup>

У еще одного эксперта С.Н. Сильвестрова тоже есть свой подход и определение термина, речь о котором пойдет ниже: «Государственно-частное партнерство – это не что иное, как организационный альянс между институтами государства и бизнеса, направленный на реализацию крупномасштабных или уникальных проектов в различных областях жизни, прежде всего производственной инфраструктуре, а в последние годы в социальной сфере».<sup>41</sup>

Одним из универсальных определений, в которых характеристика термина ГЧП представляется как совокупность всех материальных и нематериальных ресурсов сообщества и бизнес сферы, предусматривающей долгосрочные правовые отношения, целью которых становится взаимовыгодная база, представляющая собой площадку для создания и внедрения разного рода благ или предоставления услуг.<sup>42</sup>

Все вышеизложенные подходы и трактовки термина, определяющего государственно-частное партнерство указывают на значимые для этого явления особенности: правовая база долгосрочных взаимоотношений между государством и сферой бизнеса, распределения рисков, долей ответственности и затрат между всеми партнерами и сторонами сотрудничества и, разумеется, приобретения выгод и прибыли для каждой из сторон. Естественно, что выгоды, приобретаемые партнерами в ходе совместной работы в рамках государственно-частного партнерства отличны друг от друга, в силу того, что партнеру преследуют разные цели.

Среди выгод, к которым стремится частный сектор в ходе сотрудничества с государственным аппаратом можно выделить приобретение прибыли в долгосрочном формате времени и, как один из возможных

<sup>40</sup>Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: Автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.03 / А.В. Белицкая. – М., 2011. – 24 с. – С. 8.

<sup>41</sup>Сильвестров С.Н. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: Зарубежный и российский опыт / С.Н. Сильвестров. –М.: Либроком, 2012. – 256 с. – С. 11.

<sup>42</sup>Литовченко С.Е. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». – М.: Ассоциация менеджеров, –2007.

вариантов, увеличение масштабов и долей в работе в ходе своей деятельности. Органы власти же преследуют всеобщую позитивную трансформацию соотношения «цена-качество», что отражается на уменьшении доли финансирования, приходящегося на государственный бюджет, а значит и на затраты налогоплательщиков. К тому же внедрение инвестиционной массы, которой обладает частный сектор, должно оказать позитивное влияние на повышение качества оказываемых услуг. Здесь же можно отметить, что определенные законы субъектов Российской Федерации представляют важное значение для определения интересов Российского Государства.

Так в 4 законе, принятом в Санкт-Петербурге 25.12.2006г. «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» №627-100 говорится о том, что «Государственно-частное партнерство – взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций в Санкт-Петербурге, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»<sup>43</sup>.

Согласно закону другого субъекта Российской Федерации нашей страны отражение в пункте 1 части 1 статьи 3 Закона Краснодарского края от 09.06.2010 № 1989-КЗ «О государственной политике Краснодарского края в сфере государственно-частного партнерства» определением выступает следующая характеристика: «государственно-частное партнерство – взаимодействие (сотрудничество), осуществляемое путем заключения и

---

<sup>43</sup> Санкт-Петербургские ведомости. – 14.12.2010. –235.

исполнения соглашений (договоров) о государственно-частном партнерстве, между сторонами государственно-частного партнерства в целях реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере...»<sup>44</sup>.

Еще одна статья, закрепляющая положения определения механизма ЧГП, которую стоит рассмотреть – статья 1 Закона Кемеровской области от 29.06.2009 № 79-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства» рассматривает партнерство с точки зрения: «организационного взаимодействия (сотрудничество) между Кемеровской областью, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере на территории Кемеровской области, развития инновационного потенциала, а также планирования, разработки, финансирования, технического перевооружения, строительства, реконструкции и эксплуатации инфраструктурных объектов и объектов социальной сферы, находящихся в государственной собственности Кемеровской области либо подлежащих созданию для решения вопросов регионального или межмуниципального значения».<sup>45</sup>

Множество подходов, выдвинутых исследователями в рамках изучения явления ГЧП, и нашедших свое выражение в отечественной и зарубежной историографии не внесли существенной определенности в характеристику этого термина. Можно говорить, что на отсутствие четких определяющих аспектов этого понятия повлияла недостаточная стандартизация этого понятия в документах, что, в свою очередь, послужило отсутствием закреплённости определения в национальных законодательствах.

Множество неоднозначных разнообразных подходов и интерпретаций механизма ГЧП свидетельствуют и о другом. Такая ситуация, связанная с отсутствием единой трактовки определения может свидетельствовать о сложившемся поверхностном подходе изучения и анализа этого определения в контексте правового поля, определяющего партнерство. То есть на

---

<sup>44</sup>Кубанские новости. – 10.06.2010. – № 93.

<sup>45</sup>Кузбасс. – 08.07.2009. – №120.



сегодняшний день, устоявшийся уровень развития взаимосвязей в условиях сотрудничества государственного и частного секторов можно считать, что всех участников процесса устраивает размытая формулировка, дающая характеристику понятия «государственно-частное партнерство».

В определениях, предоставленных и рассмотренных выше отсутствует какая-либо характеристика самой организации взаимосвязей секторов в границах государственно-частного предпринимательства.

Учитывая, отсутствие однозначной интерпретации определения механизма ГЧП, следует резюмировать главные особенности, способствующие пониманию того, какие именно формы взаимодействия государственных и частных секторов позволяют квалифицировать себя как ГЧП. Основываясь на описаниях особенностей, отраженных в отечественной и зарубежной литературе, можно резюмировать, что для такого рода партнерства характерен следующий ряд особенностей.

а) партнерство представлено контрактом, фиксирующим долгосрочную форму отношений между органами власти и хозяйствующим субъектом, целью которых становится реализация какого-либо инфраструктурного объекта;

б) Перераспределение объема функций и задач, представляющих деятельности органов власти в пользу частного сектора;

в) Привлечение инвестиционных вложений и частного финансирования проекта из вне;

г) Распределение всех возможных рисков между сторонами соглашения во время реализации и эксплуатации проекта;

Исходя из этих характеристик, можно сделать вывод, что проектами сотрудничества секторов могут соглашения, обеспечивающие обслуживание таки

В рамках изучения механизма ГЧП в зарубежных исследованиях отмечается специфика функционирования этого явления, включающая в себя следующие особенности:

- намерением договоренностей становится разделение выгод от реализации какого-либо проекта;
- партнерство между государственным и частным секторами представляет собой явление, позволяющее разделить риски между партнерами;
- доля доходов распределяется между участниками партнерства согласно вложениям этого участника и принятием во внимание рисков;
- сотрудничество в рамках ГЧП базируется на государственном законодательстве;
- участниками партнерства являются как государственные, так и частные организации;
- Отношения между сторонами определяются партнерским характером;

В Практическом руководстве Европейской экономической комиссии по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства отмечены представленные ниже основные характеристики ГЧП:

- партнерство, основанное на долгосрочном предоставлении услуг;
- возложение ответственности за риски на частный сектор;
- разнообразие форм всех институциональных соглашений, отражающих договоренности юридических лиц и государственных структур.<sup>46</sup>

ГЧП выступает, как потенциально действенная модель, способная оптимизировать разделение рисков и способствовать поиску рычагов управления этими рисками, так как такого рода партнерство позволяет распределить каждому из партнеров те риски, которыми каждая из сторон в состоянии управлять наиболее эффективным способом. В этом заключается одна из наиболее значимых, характеризующих процесс взаимоотношения государственных и частных секторов. Заключая договор, государство перераспределяет риски в пользу своего партнера или партнеров,

---

<sup>46</sup>Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия; Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк – Женева: ООН, 2008. – 114 с. – С. 54. [http://safbd.ru/sites/default/files/rukovodstvo\\_eek\\_oon\\_po\\_gchp.pdf](http://safbd.ru/sites/default/files/rukovodstvo_eek_oon_po_gchp.pdf) (дата обращения 23.03.2016).

руководствуясь политикой действенной организации и контроля за расходами, в ходе которой, частный сектор рекомендует себя, как субъект экономического процесса, обладающий наибольшим количеством стимулов для наиболее эффективного управления рисками. Таким образом, государство освобождает налогоплательщиков от рисков.

Действенное разделение рисков – важнейший аспект любой схемы государственно-частного партнерства. Эффективное разделение рисков показывает те риски, которые лучше прочих с экономической точки зрения поддаются управлению и контролю, и «поглощаются» субъектами органов власти, относятся к сфере контроля государственным сектором. Таким же образом дело обстоит и с другими рисками, которые лучше прочих с экономической точки зрения поддаются управлению и контролю партнеров из частного сектора.

## 1.2. Правовое регулирование государственно-частного партнерства

Правовую сторону процесса взаимодействия органов власти и бизнес среды можно охарактеризовать как многоаспектную. Впрочем, характеристикой, обозначенной в подходах, описанных в монографиях, которые определяют правовую сторону государственно-частного партнерства становится то, что в основном исследователи упрощают суть этого понятия и приводят его к выявлению и анализу тех элементов, которые отражают правовые отношения именно как государственно-частное партнерство. В связи с этим основным образом рассматриваются такие части понятия, как «распределение ответственности» и «распределение рисков» в государственно-частном партнерстве. Становится понятным, что такие подходы не способствуют подробному изучению правовой стороны такого взаимоотношения, так как выделяют в качестве элементов правовой природы ГЧП совсем очевидные структурные компоненты, применяемые на практике. К сожалению, более значимые и важные нюансы, способны более подробно отобразить все характеристики таких особенностей выносятся за рамки научных исследований, и такие нюансы не находят своих ответов.

Тем не менее, есть необходимость уточнить тех авторов, которые касались в своих работах правовой природы партнерства. Среди прочих стоит отметить О.Х. Петерсена<sup>47</sup>, Н. Киннока<sup>48</sup>, С.Х.Линдера<sup>49</sup>, А.А. Родина<sup>50</sup>, В. Васильева<sup>51</sup>

По нашему мнению, правовую основу ГЧП нужно исследовать в двух направлениях. С одной стороны, природу взаимосвязей государственного и частного секторов можно рассмотреть, как сферу договоренностей о государственно- частных партнерствах. Практика института государственно- частного партнерства имеет возможность на осуществление в рамках договора об управлении с условием малозначимого внедрения частного финансирования, или рамках концессионного договора, который предполагает роль частного сектора как партнера, взявшего на себя полное финансирование этапов осуществления предприятия, либо посредством затрат органами власти и бизнес средой, или в иных формах.

В настоящее время феномен ГЧП употребляется для характеристики и обозначения многих моделей взаимосвязей, в том числе и те, которые предполагают деятельность частного сектора в предприятиях частного сектора с государственным сектором, а также концессионные проекты, в которых орган власти отдает важные и особые риски в руки частных партнеров. Таким образом, правовая природа подобных взаимоотношений для разнообразных форм договоренностей становится отличной друг от друга.

---

<sup>47</sup>Petersen O.H. Public-Private Partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland / O.H. Petersen // *International Public Management Review*. – 2011. – Vol. 12. – № 2. – P. 1-37.

<sup>48</sup>Kinnock N. Using public-private partnerships to develop transport infrastructure / N. Kinnock // *Public Private Partnerships*. – 1998. – № 7. – P. 97-105.

<sup>49</sup>Linder S.H. Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings / S.H. Linder/ – Westwood (MA, USA): Massachusetts Institute of Technology, 2000. – P. 19-35.

<sup>50</sup>Родин А. А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства : дис./ А.А. Родин. – М, 2010.

<sup>51</sup>Васильев В. Правовые вопросы осуществления государственно-частного партнерства / В. Васильев // *Транспорт Российской Федерации*. – 2006. – № 4. – С. 28-29.

Можно выделить такие формы ГЧП, используемые в разных государствах, учитывая концепцию (или концепции), предусматривающие соглашения и договоренности между секторами, которые стали веским основанием для организации правовой базы партнерств. Другие страны, использующие механизм ГЧП представляют партнерство, как гражданско-правовой договор, другие - административный договор, но в большинстве всем партнерство представляется договорами смешанной природы. Моделирование соответствующего жизненным реалиям определения термина ГЧП становится непростым, учитывая практическую невозможность универсализировать специфику контрактов государственно-частного партнерства и проследить закономерности. Второе направление включает в себя понимание и трактовку определения «правовой природы» государственно-частного партнерства, что делает необходимым существенных изменений в подходе к изучению вопроса этого элемента<sup>52</sup>.

Рассматривая правовую сторону ГЧП, можно прийти к выводу, что это явление представляет собой систематизированную обобщенность прав и обязанностей. Таким образом, контракт, подтверждающий взаимодействие органов власти и частного сектора, становится соглашением, исходя из которого партнер, представляющий государственный сектор, отдает часть прав партнеру, из частного сектора, который вместе с тем обязуется выполнить ряд обязательств, обусловленных определенными условиями, превращающее такое соглашение в явление ГЧП.

Таким образом, правовая природа взаимосвязей двух секторов объясняется с помощью анализа основных принципов, отраженных в такой системе. Учитывая данное выше определение понятия «государственно-частное партнерство», правовая природа ГЧП выступает в роли жестких правовых рамок и одной из основ. Таким образом, можно предположить, что государственные органы власти и партнер, представляющий частный сектор,

---

<sup>52</sup> Пешкова А. А. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в России / А. А. Пешкова, Н.В. Городнова // Российское предпринимательство – 2015. – №3. – С. 20.

осуществляет административную совокупность имеющихся у него ресурсов преследуя своей целью реализацию проекта, учитывая возможности обеспечения приоритета общественных, социальных интересов. Следует отметить, что контракт предполагает согласованную деятельность и общность целей сторон в границах реализуемого предприятия, но это не гарантирует всеобъемлющего совпадения намерений партнеров, потому что цели государства в осуществляемом предприятии расходятся с целями и намерениями представителей частного сектора, сходясь только в области непосредственного достижения реальных целей, связанных с реализацией проекта и его дальнейшим обслуживанием<sup>53</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что зафиксированная солидарность партнеров отражается в ответственном подходе сторон к реализации обще цели – итога, подразумевающей осуществление проводимого проекта. То есть имеющиеся ресурсы представителя государственных органов и представителя бизнес сферы складываются с несложным разделением их по направленностям осуществляемой деятельности, что таким образом выявляет новой системный аспект методом непростого оптимального разделения для каждого из партнеров тех или иных правовых аспектов напрямую взаимосвязанных с конкретным предприятием:

- правовые нормы регулирующие имущественные отношения (вещные права);
- урегулирование финансовых расходных, гарантийных и иных обязательств;
- ответственности за выполнение тех или иных действий или за достижение тех или иных результатов;
- ответственности за управление теми или иными финансово-экономическими, организационно-политическими и иными рисками;
- ответственности за те или иные возможные, в том числе прогнозируемые, деликты;

---

<sup>53</sup>Ковригина С. В. Государственно-частное партнерство: подходы и классификация/ С.В. Ковригина // Фундаментальные исследования. – 2014. – №. 11-12. – С. 66-75.

- доходов таким образом, что стороны солидарно отвечают в целом за проект, субсидиарно отвечая за те или иные аспекты его реализации<sup>54</sup>.

Таким образом, можно говорить о том, что лишь взаимное сотрудничество и разделение ответственности всеми сторонами партнерства, позволят проекту осуществиться. И напротив – если один из партнеров примет выжидательную позицию или будет исполнять подходить к выполнению своих обязанностей халатно, реализация проекта будет сорвана. Это заставляет принимать во внимание баланс, выраженный в подходе: «интересы – действия – ответственность – получаемые блага» обоими. Из этого и складывается суть партнерства, взаимоотношений, построенных на согласии. В рамках здоровой системы любая рассогласованность может быть исправлена. С другой стороны отсутствие поисков решений каких-либо разногласий между партнерами может развалить систему. Основная идея ГЧП находит свое отражение в привлечении частных партнеров к разрешению проблем общенационального значения или, во всяком случае проблем общественно-социальной направленности, особо значимых, предоставляя тем самым позитивные социально-экономические итоги реализации проекта. Однако цель либерализации экономического курса, уменьшения воздействия государственного фактора на экономические отношения не ставится. Тем самым, мы имеем возможность выявить одно из безусловных требований ГЧП, выраженное в разграничении и распределении прав и обязанностей всех сторон, и кроме того, таких правил, ка которых взаимосвязь партнеров обеспечит максимально эффективный итог их деятельности.

Взаимосвязь представителей государственного и частного сектора обеспечивает выгодный взаимообмен обязательствами, ответственностями, компетенциями и рисками, при котором партнеры вкладывают в такую систему нечто ценное для других участников партнерства. «партнер, представляющий государственный сектор обязан позиционировать себя в

---

<sup>54</sup>De Bettignies J. E. The economics of public-private partnerships / J. De Bettignies, T. Ross //Analyse de Politiques. – 2004. – P. 135-154..

качестве предпринимателя, и в то же время партнеры, предоставляющие частный сектор обязаны понимать и принимать государственные интересы, чтобы быть готовыми к подробной государственной отчетности», - уточняет Стивен Х. Линдер<sup>55</sup>. Правовая основа государственно-частного партнерства, с гипотетической точки зрения просматривается через характеристику тех принципов, которые обобщены единой системой:

- 1) принцип продуктивности расходования бюджетных средств;
- 2) принцип главенства общественных настроений;
- 3) принцип обязательной общественной полезности и экономической политики государства;
- 4) принцип социальной ответственности бизнеса;
- 5) принцип государственно-общественного характера организованности в некоторых областях социальных взаимосвязей;
- 6) принцип информационной открытости;
- 7) принцип предоставления государственного контроля.

Многообразие правовых систем государственно-частного партнерства отмечается и в региональной политике одного государства. В качестве примера можно привести особое законодательство в США, оформляющее взаимосвязи в области государственно-частного партнерства. Механизм ГЧП рассмотрен и официально принят во многих штатах, тогда как в некоторых из них еще только рассматривается такая возможность.

На основе анализа нормативно-правовых баз зарубежных и отечественной системы государственно-частного партнерства в России, можно выделить следующие модели взаимодействия власти и бизнеса:

- 1) система, обусловленная отсутствием профильных комплексных нормативных правовых актов в сфере взаимосвязей бизнеса и органов власти; предприятия в этой сфере координируются общим

---

<sup>55</sup>Linder S.H. Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings / S.H. Linder/ – Westwood (MA, USA): Massachusetts Institute of Technology, 2000. – P. 19-35.



законодательством, в том числе актами о государственных заказах (Австрия, Казахстан, Мальта, Нидерланды, Швейцария);

2) система минимального сбалансированного правового регулирования отдельных аспектов ГЧП (в том числе - концессий) с помощью обобщенных отраслевых нормативных правовых актов при отсутствии специального комплексного профильного нормативного правового акта в области государственно- частного партнерства (Азербайджан, Беларусь, Великобритания, Германия, Китай, Новая Зеландия, Чехия, Чили, ЮАР);

3) Система, обусловленная наличием специального комплексного профильного нормативного правового акта (актов) в области государственно- частного партнерства, при этом уровень полноты и детализации правового регулирования в таком акте различается в разных государствах (Австралия, Аргентина);

3.1) система, предусматривающая наличие только на центральном (федеральном, если федерация) уровне специального профильного нормативного правового акта в области государственно- частного партнерства и обеспечивающих актов (Гватемала, Греция, Египет, Замбия, Ирландия, Кения, Колумбия, Кыргызстан, Латвия, Маврикий, Перу, Польша, Португалия, Румыния, Украина, Уругвай, Франция, Хорватия, Южная Корея, Япония);

3.2) система, предусматривающая наличие одновременно на центральном (федеральном) и на региональном уровнях специальных профильных нормативных правовых актов в области государственно- частного партнерства и обеспечивающих актов (Аргентина, Бразилия, Канада, Мексика, Пакистан, США, Россия);

3.3) система, предусматривающая наличие только на региональном уровне специальных профильных нормативных правовых актов в области государственно- частного партнерства (Австралия, Бельгия);

4) система, характеризуемая определенной редундантностью (избыточной множественностью, перенасыщенностью) законодательных

актов в области государственно-частного партнерства. Примером является Бразилия, где многочисленные акты о государственно-частном партнерстве на уровне регионов дублируют федеральное законодательство, не привнося по большей части чего-то существенно нового, при этом действуют свои нормативные правовые акты о государственно-частном партнерстве еще и на муниципальном уровне, а в совокупности все они не обеспечивают ожидаемой от такого объема норм эффективности<sup>56</sup>.

Итоги эмпирического анализа показали важные и необходимые основания, чтобы резюмировать, что доля правовой представленности координации отношений ГЧП в определенном государстве нелинейно взаимодействует с уровнем практического развития, масштабами применения и объемами финансирования ГЧП в таком государстве. Отсутствие особого комплексного профильного нормативного правового акта в сфере взаимоотношений секторов в рамках партнерства, как показывает опыт, не становится определяющим аспектом, только лишь отрицательно воздействующим на осуществление и изменение государственно-частного партнерства. Результаты полученный в ходе анализа предоставляют нужные и полные основания для подведения определенных итогов. Многие страны, основывающиеся на собственной практике правового обеспечения государственно-частного партнерства, были исследованы нами, в той или иной степени.

Одним из развитых в системе законодательства, касающегося ГЧП, становится элемент правового регулирования концессии. Система универсального специального законодательства, способная координировать процесс государственно-частного партнерства во всех сферах экономики, имеет как преимущества, так и недостатки – в сравнении с моделью такого законодательства, регулирующего взаимоотношения секторов в каких-то отдельных областях экономики.

---

<sup>56</sup>Shen L. Improving Sustainability Performance for Public-Private-Partnership (PPP) Projects / L. Shen //Sustainability. – 2016. – Т. 8. – №. 3. – P. 289-299.

Исходя из этого, несомненным достоинством становится стандартизация норм такого законодательства (для первой из этих двух моделей), так как правовая природа партнерства такого рода по большому счету едина и определенные важные вопросы, например, касающиеся нюансов во время заключения контрактов о ГЧП, относящиеся ко всем областям, схожи. Впрочем, использование государственно-частных партнерств в разнообразных областях обладает своими особыми характеристиками, которые нельзя не учитывать.

Так, к взаимоотношениям, с в достаточной степени затруднительным эффективным урегулированием и принятием разнонаправленного законодательства, следует отнести взаимосвязи, совокупные с разными техническими стандартами и стандартами безопасности в различных отдельных областях. Важным недочетом такой модели универсального правового регулирования взаимосвязей ГЧП стало неминуемое в этой ситуации отсутствие обязательной гибкости законодательства, которое остро ощутимо в реалиях, при которых используются общеправовые нормы к отношениям по осуществлению конкретных предприятий и проектов в рамках партнерства между секторами органами государственной власти на разных уровнях и в различных областях социальных отношений.

Достоинством системы законодательства, дифференцированно координирующего взаимосвязи государственно-частного партнерства в определенных областях экономики, становится его высокий потенциал, стимулирующий влияние, которое способствовало созданию конкурентных рынков. Кроме того, эта система дает возможность создать возможные действенные гарантии, способствующие предоставлению общественных интересов и инструментов государственного контроля за надлежащим осуществлением проектной деятельности. Компромиссом в конкретной ситуации станет оптимизированная совокупность двух моделей правового регулирования, о которых говорилось выше.

Стремление использования модели общего законодательства, координирующего деятельность института ГЧП в общем, отмечается в тех странах, где не так давно стали использовать государственно-частное партнерство и где законодательство находится на стадии реформирования в связи с этим. С другой стороны, страны, где уже укрепилась практика осуществления государственно-частного партнерства (Австралия, Великобритания, США, ЮАР), все реже используют универсальное законодательство в области государственно-частного партнерства<sup>57</sup>.

Предполагается, что все риски, связанные с реализацией проекта или предприятия, анализируются и прорабатываются максимально компетентными в этих вопросах участниками. Такая проработка играет огромную роль, позволяет не только минимизировать риски, но и значительно снизить финансовые затраты в ходе работы над проектом. В этой связи распределение рисков позволяет распределить между партнерами сферы проработок, учитывая, что с выявлением рисков на этапе планирования лучше справляются органы власти, и в то же время операционные риски, более эффективно контролируются партнерами из частного сектора.<sup>58</sup>

Разделение рисков происходит на этапе переговорного процесса, во время подготовки конкретных контрактов, официально оформляющих сотрудничество государственного и частного секторов. Как правило, представителям частного сектора определяются такие риски, которые на прямую относятся к проектированию, строительству и обслуживанию объекта инфраструктуры, выступающего предметом договора в ходе партнерства между органами государства и бизнес сектором. И к таким рискам следует отнести:

- ежедневные эксплуатационные и управленческие риски, имеющие отношения к проволочкам при получении разного рода необходимых

---

<sup>57</sup>Hodge G. A. The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience/ G. Hodge, C. Greve. – Edward Elgar Publishing, 2005. – 127 p.

<sup>58</sup>Там же..

разрешений, сложностями, с которыми сталкиваются партнеры при оформлении правовых отношений с субподрядчиками, и кроме того с разнообразными превышениями запланированных трат;

- риски, взаимосвязанные с прямым спросом на разрабатываемый проект или услуги, закрепленные договором, подтверждающим ГЧП, а также риски, тесно связанные с потенциальной ожидаемой прибылью, связанной с использованием объекта или другого предмета договора.

- к следующей категории следует отнести возможные политические риски, способные возникнуть в результате изменений, которые коснутся государственного аппарата и принятого законодательства. Разумеется, наиболее опасным аспектом таких перемен являются изменения, которые могут коснуться законодательства, регулирующего государственно-частные отношения, а также законодательной базы, касающейся изменений в отношении инфраструктуры;

- риски, связанные с обесцениванием национальной денежной единицы или валюты. Такие риски способны оказывать негативное воздействие на возможности реализации проектов, и тормозить выплаты инвесторам.

В свою очередь партнер, представляющий государственный сектор, подвержен таким рискам, как:

- политические риски, влияющие на возможную трансформацию политического курса;

- возможный риск банкротства частного партнера, озвученный и признанный в ходе работы над проектом в рамках заключения официальных договоренностей;

- риски, заключающиеся в случаях форс-мажоров, чаще всего связанных с вопросами приобретения и использования земельных участков, оформленных под реализации на них объектов инфраструктуры<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup>De Bettignies J. E. The economics of public-private partnerships / J. De Bettignies, T. Ross //Analyse de Politiques. – 2004. – P. 135-154.

Таким образом, вопрос об оптимизации расходов в рамках исполнения работ в ходе выполнения договоренностей государственно-частного сотрудничества предполагает явление «поглощения» рисков, как основной фактор, позволяющий повысить эффективность в ходе работ. Величина рисков напрямую зависит от массы административных функций, переданных государством частному партнеру. Впрочем, в этой связи следует отметить один фактор, суть которого сводится к тому, что партнеры из частного сектора не могут брать на себя определенные риски, ввиду собственной ограниченности в возможностях управления. Следует так же отметить, что субъекты частного сектора оценивают вопросы рисков более адекватно и обдуманно.

Безусловно, это обстоятельство благотворно влияет на реализации оптимизации разделения рисков, и несет под собой более эффективный подход к вопросу управления этими рисками. Только полное понимание всех сторон-участниц договора, в котором оформлено государственно-частное партнерство собственных реальных возможностей и причастность к процессу контроля рисков, способствует формированию оценки, исходя из которой можно достаточно точно отследить стоимость рисков, и, как следствие, определить партнера, который эти риски понесет. Тем не менее, такой организационно-паровой механизм, позволяющий систематизировать риски, не сможет гарантировать результат, в связи с выявлением ряда факторов, заставляющих оценивать все риски в отдельности и в системе теоретических расходов. К тому же, нет определенной универсальной системы, позволяющей просчитать все возможные риски. По большому счету разделение рисков зависит от конкретного выбранного реализующегося проекта и той формы, которая закреплена контрактом в ходе государственно-частного партнерства.

Во время переговоров между сторонами и работы над договором, учитывающем разделение рисков, особое значение уделяется адекватному времени состоянию рынка и прогнозированию его состояния на период

времени, в границах которого будет происходить реализация проекта и выполнение работ. Еще одним аспектом, формирующим азус оптимизации рисков, выступает накопленный опыт реализации прошлых проектов. Еще одним важным фактором в работе над распределением рисков становится необходимость анализа потенциальных рисков, которые могут сложиться во время этапа реализации проекта. Для этого стороны прорабатывают максимально гибкий механизм, позволяющий партнерам эффективно и успешно придерживаться выбранной стратегии, невзирая на возможность давления внешних фактов, формирующих эти риски. Стоит, также, отметить, что любому проекту присущи свои особенные характеристики, требующие создания своей эффективной системы, в рамках которой разделении рисков станет возможным. Иначе говоря, универсальной схемы не существует.

Мотивы, лежащие в основе ГЧП на сегодняшний день, выступают как принципиальные составляющие программ, целью которых становится изменение восприятия этих мотивов. Теперь идеями таких отношений выступают «изменяющиеся потребности и условия»<sup>60</sup>. Следует отметить, партнерство между секторами нельзя воспринимать, как заведомо эффективный инструмент, используемый в качестве проведения реформ в секторе управления, тем более это не является гарантом увеличения позитивных тенденций, связанных с экономическими интересами государства. ГЧП – непростой процесс, базу которого составляют взаимоисключающие друг друга цели участников отношений. Процесс государственно – частного партнерства, предполагает достаточно высокую возможность существования дисбалансов и конфликтов между правовыми и административными формами, которые продвигают процесс разработки и реализации инфраструктурных услуг. Учитывая непростую сущность процесса ГЧП отличного между собой в конкретных странах, разнообразные политические взгляды и концепции, нашли отражение в научной литературе,

---

<sup>60</sup>Матвеев В. А. Многосторонние проекты на пространстве ШОС: оценка механизмов их реализации / В.А. Матвеев //Китай в мировой и региональной политике. История и современность. – 2015. – Т. 20. – №. 20. – С. 109-115.

где представлены мнения, коснувшиеся различных факторов, характерных для государственно-частного партнерства. Речь идет о не только о формировании понятия, в работах рассматривается правовой и экономический аспекты ГЧП, формы такого партнерства и другие особенности.



## **2. АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ И КИТАЕ**

3.

### **2.1. Анализ китайского опыта государственно-частного партнерства**

Взаимосвязь государственного и частного сектора развивается в Китае с конца 1980-х, но именно 2014 год оказался важным вектором развития инструментов ГЧП. В ноябре 2013 года на третьем Пленуме Коммунистическая партия Китая подчеркнула особую роль рыночных сил, которые должны вывести Китай на новый виток экономического развития.

Уже в 1970-х гг. в некоторых городах Китая действовала политика, в рамках которой государственные предприятия изменили организационно-правовую форму. С тех пор предоставление услуг и развитие инфраструктуры могли предоставлять общества с ограниченной ответственностью наравне с государственными предприятиями.

Представители государственной власти постепенно стали принимать участие в деятельности частных предприятий. А главным этапом экономического преобразования стала децентрализация, предоставление местным органам самоуправления большей степени автономии в решении социальных и экономических задач. К концу 1970-х годов в многих крупных городах отмечалось проявление конкуренции, которая присуща рыночной экономике, в конце 1980-х годов начале 1990-х создавалось все большее количество частных компаний, и, следовательно, появилась возможность использования капиталов частных предприятий в обеспечении инфраструктуры и предоставлении услуг.

Период с конца 1990-х до начала 2000-х гг. стал временем реализации возможностей по обеспечению сооружений инфраструктуры и предоставления коммунальных услуг частными предприятиями. К 2000 году в большинстве городов КНР функционировали достаточно продуктивные инструменты реализации такого рода сотрудничества.

Применение механизмов взаимодействия такого рода взаимоотношений стало одной из важнейших задач стратегических задач власти в сфере усовершенствования инфраструктуры и сектора предоставления услуг. Тем не менее, с наступлением 2000-х гг. государство столкнулось с различными трудностями.

Первым фактором стал тот факт, что такое взаимодействие власти и бизнеса было новым явлением как для самих участников государственно-частного партнерства, так и для потребителей конечных услуг. До сих пор сказывается очевидное отсутствие должного опыта практически во всех аспектах реализации проектов в рамках взаимоотношений государства и частных предприятий. Поэтому даже иностранные инвесторы, работая в рамках такого сотрудничества с представителями государственной власти Китая и имея большой опыт в сфере государственно-частного партнерства, не в силах вникнуть во все тонкости нормативно-правового регулирования и практики реализации проектов ГЧП.

Это можно объяснить и тем, что Китайская Народная Республика открыла рынок относительно недавно, сместив акцент на привлечение инвестиций из частного сектора экономики, а не на развитие условий для конкуренции. Главная цель использования механизма государственно-частного партнерства – это достижение необходимого уровня качества услуг по разумной цене с использованием важного инструмента рыночной экономики – конкуренции. В Китае же власти рассматривали ГЧП под другим углом: для них государственно-частное партнерство – это способ передачи части государственных услуг обязательств частному сектору. К тому же, они рассматривали его в рамках краткосрочного сотрудничества.

Жийон Лию и Хирако Ямамото в своих работах утверждают, что даже сейчас инструменты государственно-частного партнерства воспринимаются не как перспективный механизм взаимодействия между государством и представителями частного сектора, а как дополнительный способ финансирования проектов.

В следствие чего, возникло положение, когда цены на пользование инфраструктурными объектами и услугами проектов государственно-частных партнерств значительно увеличились. Это произошло за счет того, что стоимость выполнения работ частными предприятиями и объемы инвестиционных средств были неоправданно завышены.

Первоначально использование идей государственно-частного партнерства происходило в других экономических условиях. Поэтому для устранения вышеперечисленных трудностей проводится политика, ориентированная на совершенствование правил и основополагающих принципов ГЧП. Например, в середине 1990-х гг. вступили в силу нормативно-правовые документы о принятии административных мер на муниципальном уровне в отношении концессий на строительство объектов общего пользования в провинции Хайнань<sup>61</sup>.

1995 год ознаменовался колоссальной работой Министерства внешней торговли и экономического сотрудничества Китая, итогом которой стала разработка целого ряда циркуляров, посвященных способам привлечения иностранных инвестиций в реализации ВОТ-проектов, а также касающихся полномочий представителей государственных органов при разработке и утверждении пилотных проектов, реализуемых с привлечением иностранного капитала. Они также разъяснили вопросы утверждения и управления экспериментальных нововведений в рамках концессионных договоров. В следующем году по схеме «Строительство - эксплуатация - передача» была реализована часть пилотных проектов в области водоснабжения и энергетики.

Министерство строительства КНР в 2000 году рассмотрело положения по вопросам привлечения иностранных инвестиций для возведения новых объектов коммунальной инфраструктуры. Затем были приняты положения о созыве Государственной комиссии планирования развития, главной задачей

---

<sup>61</sup>Ke Y. Public-Private Partnerships in China's Infrastructure Development: Lessons Learnt / Y. Ke, S. Wang S., A. Chan. — Delft University of Technology, Faculty of AREH. — 2009. — P. 177.

которой стало содействие привлечению частных инвестиций и управления ими. Также был опубликован доклад о принятии муниципалитетами мер в отношении концессий для совершенствования коммунальной инфраструктуры в Жилине и Даляне<sup>62</sup>.

Двумя годами позже Министерство строительства приняло положения, направленные на ускорение процесса передачи государственной собственности частным предприятиям, а в мае 2003 года были разработаны методические рекомендации по управлению франчайзингом эксплуатации объектов государственной инфраструктуры. К примеру, такие правила были введены органами местного самоуправления Шэньчжэня и Пекина.

В июле 2004 года Государственный Совет Китайской Народной Республики принял «Резолюцию о реформе системы инвестиций», содержащую предписания о расширении источников финансирования проектов государственно-частного партнерства и привлечении частного капитала в большее количество сфер экономики. Помимо вышеуказанных документов, были разработаны формы типовых договоров для осуществления франчайзинговых сделок в коммунальной сфере (в частности, в сфере водоснабжения, газоснабжения и утилизации отходов), были приняты документы об административных мерах в отношении концессий в Цзинане, Гуйчжоу, Шаньси, Сюйчжоу.

В 2005 году Государственный совет Китая опубликовал рекомендации по содействию развитию и поддержке форм самостоятельной занятости (мелкому предпринимательству в сфере услуг), частных предприятий и иных форм, представляющих негосударственный сектор экономики.

На данный момент сохраняются некоторые трудности в использовании механизмов государственно-частного партнерства, из-за которых действующая система надзора и государственной политики в этой области нуждается в пересмотре. Например, такой проблемой является

---

<sup>62</sup>Ke Y. Public-Private Partnerships in China's Infrastructure Development: Lessons Learnt / Y. Ke, S. Wang S., A. Chan. — Delft University of Technology, Faculty of AREH. — 2009. — P. 177.

недофинансированность обеспечения инфраструктуры и низкий уровень предоставления услуг из-за набирающей темпа урбанизации. Также остается нерешенным вопрос ограниченности выбора источников финансирования со стороны негосударственного сектора и неэффективное использование инвестиций в целом .

В 2004 году Министерство строительства приняло декрет, посвященный правилам осуществления проектов в форме концессий на обеспечение предприятий общественного пользования. Этот декрет поощряет привлечение негосударственного инвестирования в строительство, эксплуатацию и управление предприятиями общественной инфраструктуры.

На данный момент в нормативно-правовой базе Китайской Народной Республике нет комплексного закона о взаимодействии государственных и частных предприятий.

Правовое регулирование государственно-частного партнерства, помимо вышеуказанных нормативных актов, осуществляется в соответствии со следующими нормативно-правовыми актами:

- Общие положения ГК КНР<sup>63</sup>;
- Закон о применении земельных ресурсов КНР<sup>64</sup>;
- Закон КНР о совместной предпринимательской деятельности<sup>65</sup>;
- Закон о контрактах<sup>66</sup>;
- Закон об Китайской Народной Республике об имущественных правах<sup>67</sup>;
- Закон КНР, подготовленный Министерством внешней торговли и экономического развития о предприятиях, использующих иностранное инвестирование<sup>68</sup>;
- Руководство для предприятий, получающих иностранное инвестирование,

<sup>63</sup> Law C. C. General Principles of the Civil Law of the People's Republic of China.(авторский перевод).

<sup>64</sup> Land Administration Law of the People's Republic of China

<sup>65</sup> Law of the People's Republic of China on Partnership Enterprises

<sup>66</sup> Contract Law of the People's Republic of China

<sup>67</sup> Property Law of the People's Republic of China

<sup>68</sup>Law on Wholly Foreign-Owned Enterprises

- Антимонопольное законодательство КНР<sup>6970</sup>.

В таблице 1.3. показано количество и объем инвестиций применительно к проектам ГЧП в разных секторах в Китае<sup>71</sup>. Количество проектов ГЧП свидетельствует о настрое китайского правительства активно использовать проекты ГЧП. Большая часть проектов включает сделки о платных дорогах и улучшении инфраструктуры ЖКХ (водоснабжение, энергетика, экология, газ и др.). Данные также указывают на то, что субнациональные правительства более заинтересованы в стимулировании ГЧП, чем национальное. Дефицит бюджетных ресурсов стал важным стимулом для региональных правительств, что позволило открыть рынок инфраструктуры для частных инвесторов.

Таблица 2.1.

Проекты по отраслям и подотраслям по данным Всемирного Банка, 2014 год

Отрасль	Подотрасль	Количество проектов	Объем инвестиции (млн. долл.)
Энергетика	Электричество	244	39,486
	Природный газ	194	4,480
	Всего по разделу	438	43,965
Телекоммуникации	Телекоммуникации	4	14,518
	Всего по разделу	4	14,518
Транспорт	Аэропорты	17	2,555
	Железные дороги	11	8,593
	Автомагистрали	138	26,221
	Порты	67	13,570
	Всего по разделу	233	50,939
Водные ресурсы и водоотведение	Очистные установки	353	5,986
	ЖКХ	36	3,922
	Всего по разделу	389	9,908

<sup>69</sup> Anti-monopoly Law of the People's Republic of China

<sup>70</sup> Цит. по Chow D. Chow D. The Legal System of the People's Republic of China in a Nutshell /D. Chow. – West Academic, 2015. – 126 p.

<sup>71</sup> По данным Всемирного банка URL [http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=&tab=map&countryshortname\\_exact=China](http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=&tab=map&countryshortname_exact=China) (дата обращения: 22.03.2016)

Отрасль	Подотрасль	Количество проектов	Объем инвестиции (млн. долл.)
Итого		1,064	119,330

Таблица 1.4. иллюстрирует число и общий объем инвестиций в проекты ГЧП в различных секторах в Китае в зависимости от типа проекта ГЧП. По данной таблице видно, что слабо использовались лизинговые контракты на заключение аренды и управление. Существуют значительные различия между бизнес-моделями ГЧП в различных секторах с точки зрения оформления банкротства предприятия, технологических и других проектных характеристик.

Таблица 2.2.

Количество и общий объем инвестиций в проекты ГЧП в различных секторах в Китае в зависимости от типа проекта ГЧП.

Отрасль	Вид	Количество проектов	Объем финансирования
Энергетика	Концессия	47	1,203
	Приватизация (диверситутура)	53	9,292
	Проект нового строительства	338	33,470
	Лизинг	0	0
	Всего по разделу	438	43,965
Телекоммуникации	Концессия	0	0
	Приватизация (диверситутура)	4	14,518
	проект нового строительства	0	0
	Лизинг	0	0
	Всего по разделу	4	14,518
Транспорт	Концессия	70	7,692
	Приватизация (диверситутура)	37	10,315

Отрасль	Вид	Количество проектов	Объем финансирования
	проект нового строительства	125	32,931
	Лизинг	1	1
	Всего по разделу	233	50,939
Водные ресурсы и водоотведение	Концессия	118	4,457
	Приватизация (диверсититура)	11	1,243
	проект нового строительства	241	4,074
	Лизинг	19	134
	Всего по разделу	389	9,908
Итого		1,064	119,330

На рынке ГЧП в КНР действуют три основных игрока: иностранные предприятия, государственные предприятия и местные частные предприятия. Иностранные инвесторы выступали в качестве главных участников ГЧП во время первого подъема проектов ГЧП, предпочитая проекты в более развитых регионах страны.

Государственные предприятия имеют относительно низкую оперативную и управленческую эффективность, что снижает преимущества модели ГЧП. Но в то же время, они имеют сильную связь с правительством и более широким доступом к источникам финансирования. В настоящее время, госпредприятия владеют большей долей рынка ГЧП в большинстве отраслей инфраструктуры. Частные предприятия и иностранные инвесторы активно работают в отрасли водных ресурсов, платных дорог и т. д., потому что они имеют стабильный или ощутимый источник дохода.

В КНР государственное управление проектов ГЧП осуществляется Национальной комиссией по развитию и реформам (National Development and Reform Commission of the People's Republic of China), который по сути является единственным органом власти



регулирующим ГЧП. В его функции входит разработка рекомендаций и обеспечение экономического и социального развития, обобщение и анализ финансовых и налоговых вопросов, координирование проведения экономического реформирования, планирование размещения новых строительных проектов, контроль за использованием зарубежных инвестиций, в некоторой мере контроль за импортом и экспортом товаров и сырья, а так же сельскохозяйственной продукции, также разработка стратегий по социальному развитию в сфере здравоохранения, науки, образования и культуры, защиты окружающей среды .

Также в Китае осуществляют свою деятельность Центр исследований государственной политики Китая, являющийся научным центром Национальной Комиссии по развитию и реформированию Китая. В функции Центра входит содействие достижению целей общества по процветанию и развитию через осуществление государственно-частных партнерств путем оптимизации взаимодействия между органами государственной власти, учеными и предпринимателями с целью накопления и анализа совокупного опыта в сфере государственно-частных партнерств для достижения в дальнейшем получения услуг приемлемого качества по доступной цене .

Необходимо отметить, что в настоящее время многие сферы предоставления услуг (такие, как водоснабжение, энергетика и услуги общественного транспорта) по-прежнему остаются в основном под контролем государства.

Большинство проектов в Китае реализуется по схеме «строительство-эксплуатация-передача», в мировой практике государственно-частных партнерств обозначаемой аббревиатурой ВОТ.

Один из крупнейших проектов государственно-частного партнерства в Китае - строительство железной дороги «Голмуд - Лхаса» протяженностью в 1118 км и стоимостью в 13,9 млрд. юаней<sup>72</sup> .

---

<sup>72</sup>Shen L. Improving Sustainability Performance for Public-Private-Partnership (PPP) Projects / L. Shen //Sustainability. – 2016. – Т. 8. – №. 3. – P. 289-299.

В качестве примера также можно привести созданное партнерство по очистке сточных вод Северного завода Шэньяна и канализационных проектов в Пекине. С 2000 по 2001 год развитию государственно-частного сотрудничества способствовали четыре проекта в сельских и городских системах водоснабжения и очистки сточных вод, финансируемые Всемирным банком, каждый из которых оценивается в среднем \$ 100 млн.<sup>73</sup> Все больше и больше участников частного капитала наблюдается в государственных инфраструктурных проектах в южных районах Китая.

Из ключевых проблем, с которыми сталкивается программа государственно-частного партнерства КНР, можно выделить четыре: развитие потенциала содействию программы ГЧП; повышение конкуренции, использование механизмов ГЧП новыми способами, в частности путем расширения модели ГЧП в новых областях экономики; и исследование и развитие инновации финансирования ГЧП.

Структура ГЧП в КНР имеет две ключевые особенности, которые заключаются в отсутствии национального законодательства о ГЧП и контролирующего органа ГЧП (координатора).

В отличие от стран с активными программами ГЧП, в Китае нет закона о ГЧП, разъясняющий различия требований к инвестиционным проектам. Принятие подобного закона может позволить ускорить подготовку и реализацию проекта и устанавливать минимальные стандарты качества проекта<sup>74</sup>.

Руководству КНР также необходимо разработать вспомогательные инструменты, например, типовые контракты, стандартные определения и положения о ГЧП, руководство о ГЧП и его процедурах.

Создание же координирующего органа ГЧП облегчило бы реализацию программ взаимодействия бизнеса и власти. Например, координатор может вести диалог по вопросам политики, вести переговоры и реализовывать

---

<sup>73</sup>Shen L. Improving Sustainability Performance for Public-Private-Partnership (PPP) Projects / L. Shen //Sustainability. – 2016. – Т. 8. – №. 3. – Р. 289-299.

<sup>74</sup>Садыхов А.П. Модель ГЧП в Китае: две стадии развития. Управление по планированию программ ГЧП и взаимодействию с МФО /А.П. Садыхов. – М., 2010.

проекты. Многие решения органов и должностных лиц, участвующих в ГЧП являются новаторскими для ГЧП так, как порой практики в той или иной области попросту нет. Координатор ГЧП поможет компенсировать пробелы в опыте и знаниях и позволит государственным органам профессионально осуществлять ЧГП.

Таким контролирующим органом может стать Исследовательский комитет по ГЧП, созданный в Пекине в 2006 году.

Меры китайского руководства по улучшению благоприятных условий для развития механизмов государственно-частного партнерства будут наиболее эффективными, если будут включать в себя программы по развитию потенциала ГЧП. В частности, разработка ориентированного на китайские реалии учебного материала и создание ресурсных и учебных центров ГЧП может значительно укрепить программы ГЧП.

В соответствии с законодательством КНР основным методом для совершения сделок являются конкурсные торги. Однако, на практике до сих пор сохраняется использование метода прямых переговоров. Данные китайских экспертов свидетельствуют о том, что на сделки, заключенные напрямую, приходится около 40% от всего количества проектов ГЧП и более половины от общего объема инвестиций<sup>75</sup>. Это негативно сказывается на развитии механизмах государственно-частного партнерства так, как прямые переговоры слабее сточки зрения подотчетности и прозрачности сделок, что в итоге может привести к увеличению стоимости проектов ГЧП.

Кроме этого, распространено давление на поставщиков услуг ГЧП со стороны государственных и частных партнеров, обладающих совместной собственностью. Общая собственность создает конфликт интересов. Конфликт проявляется интенсивнее, если государственный партнер также регулирует механизм государственно-частного партнерства. Общая собственность также накладывает дополнительные требования к

---

<sup>75</sup>Ke Y. Public-Private Partnerships in China's Infrastructure Development: Lessons Learnt / Y. Ke, S. Wang S., A. Chan. — Delft University of Technology, Faculty of AREH. — 2009. — P. 177.

специалистам управления государственного партнера, которые должны осуществлять контроль за соблюдением соглашений о ГЧП и участвовать в управлении поставщика услуг. Для создания надежной программы ГЧП важно понять, почему многие местные органы власти предпочитают неконкурентные подходы к ГЧП<sup>76</sup>.

Огромный объем спроса на государственные услуги, связанный с быстрой урбанизацией и ужесточением бюджетных ограничений, с которыми сталкиваются местные правительства, усиливает необходимость расширить использование ГЧП за пределами развития инфраструктуры. Приоритетными направлениями являются образование, здравоохранение, социальное жилье, а также услуги, которые предлагают высокие экологические преимущества, такие как общественный транспорт и управление отходами. Существуют существенные различия между уже существующей инфраструктурой, созданной благодаря проектам ГЧП, и теми изменениями, которые необходимы в новых областях.

Местные органы власти, которые покупают государственные услуги через ГЧП должны гарантировать, что они имеют финансовые возможности для оплаты услуг. Усилия по расширению программы ГЧП в новых областях экономики КНР должны дополняться реформами, которые выравняют финансовые ресурсы с обязанностями по расходам и улучшению состояния бюджета органов местного самоуправления.

Государственно-частное партнерство в Китае основывается на банковском финансировании. Оно может удовлетворить текущую ситуацию, но вступает в противоречие с долгосрочными потребностями ГЧП. Международный опыт показывает, что участие институциональных и других долгосрочных источников финансирования обеспечивают надежность проектов государственно-частного партнерства. Нормативно-правовые реформы 2012 и 2013 годов обеспечили возможность привлечения институциональных инвесторов в ГЧП. Использование этой возможности,

---

<sup>76</sup>Xie J. 12 Public-Private Partnerships (PPPs) in China / J. Xie //New Forms of Procurement: PPP and Relational Contracting in the 21st Century. – 2016. – P. 216

пожалуй, является одной из ключевых задач, которые стоят сейчас перед программой развития государственно-частного партнерства в КНР.

На данный момент правительство Китая стремится внедрить механизмы государственно-частного партнерства на следующем этапе городского и сельского развития.

Преимущества использования ГЧП могут быть широкими включать в себя, помимо прочего, уменьшение налогового бремени муниципалитетов и устранение недостатков правительства в предоставлении государственного имущества. Государственные органы признают необходимость использования преимуществ ГЧП, принимая во внимание тот факт, что нынешние тенденции урбанизации создают огромные проблемы в предоставлении качественных государственных услуг для более 100 миллионов новых жителей, которые заселят китайские города к 2020 году<sup>77</sup>.

Решительные меры государства по созданию соответствующих условий для повышения предсказуемости инвестиций на местном уровне являются четким сигналом для привлечения частных инвесторов. Тем не менее, эти попытки оказываются недостаточными для преодоления существующих барьеров.

Поэтому поиск дальнейших решений по-прежнему необходим. Для этого муниципалитеты должны определить приоритеты и степень вовлеченности в инфраструктуру, разработать соответствующие возможности критически оценивать инфраструктурные проекты, а также укрепить финансовые условия проектов за счет четких тарифных схем и использование сбалансированных контрактов. И, наконец, правительству необходимо начать рассматривать ЧГП как механизм, основанный на взаимной выгоде, а не просто как способ получения доступа к финансированию<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup>Ke Y. Public-Private Partnerships in China's Infrastructure Development: Lessons Learnt / Y. Ke, S. Wang S., A. Chan. – Delft University of Technology, Faculty of AREH. – 2009. – P. 177.

<sup>78</sup>Zhang S. PPP application in infrastructure development in China: Institutional analysis and implications //International Journal of Project Management. 2015. Т. 33. №. 3. С. 497-509..

Учитывая многочисленные доклады, освещающие плохие условия окружающей среды в КНР и их вредные последствия для населения в целом, крайне важно для общественных представителей выйти за пределы обычного подхода к ГЧП<sup>79</sup>.

Другими словами, они должны использовать преимущества ГЧП путем проведения оценки соотношения стоимости проекта и получаемой пользы не только в момент ввода в эксплуатацию, но и во время всей жизни цикла активов. Это процедура включает в себя реализацию экологических и социальных выгод через устранение пробелов в сфере закупок, начиная с четких, измеримых и достижимых технических условий, предусмотренным заранее на всех этапах проведения проекта.

## 2.2. Реализация государственно-частного партнерства в России

Одной из предпосылок, обуславливающие важность развития диалога между государственными органами и бизнес сектором в контексте партнерства, явилось обострение проблем, связанных с состоянием инфраструктуры. Исходя из «отчета о глобальной конкурентоспособности за 2014-2015 гг.», который вышел при помощи и на основании материалов Всемирного экономического форума, можно говорить, что общий показатель качества отечественной инфраструктуры представляет неоспоримую проблему, отводя России лишь 74 место.<sup>80</sup>

Если верить оценкам экспертной группы McKinsey из морского агентства Mc Kinsey Global Institute, занимающегося проблемами инфраструктуры, то в период с 2013-2030 гг. затраты страны государства на инфраструктуру могут составлять чуть больше 1,5трлндолл.<sup>81</sup> Осуществлять реализацию таких глобальных инфраструктурных проектов, опираясь лишь на государственные средства кажется нереальной задачей,

---

<sup>79</sup>He G. Changes and challenges: China's environmental management in transition/ G. He //Environmental Development. – 2012. – Т. 3. – P. 25-38.

<sup>80</sup>The Global Competitiveness Report 2014—2015 // World Economic Forum, Geneva, 2014. URL: <http://www.weforum.org/> (дата обращения: 18.04. 2016).

<sup>81</sup>Березин А. Э. Институт государственно-частного партнерства в России: экономический и правовой аспекты/ А.Э. Березин //Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – №. 22

особенно принимая во внимание возрастающий дефицит бюджета связанный с мировой экономической ситуацией последних лет. Учитывая такие факторы внешнего воздействия, образование и развитие благодатной среды для возникновения и формирования форм ГЧП при осуществлении инфраструктурных предприятий кажется одной из наиболее важных задач отечественного экономического курса в ближайшей перспективе развития.<sup>82</sup>

На сегодняшний день федеральный уровень законодательной системы не располагает профильным федеральным законом, регулирующим государственно-частное партнерство. Но стоит отметить, что подобные инициативы уже звучали от российского руководства. Так на заседании круглого стола по теме «Государственное частное партнерство в инвестиционной деятельности: проблемы, пути их решения, законодательное обеспечение» 23 апреля 2008 г. в Совете Федерации были озвучены намерения, предполагающие формирование концепции федерального закона о государственно-частном партнерстве в России. Так же был озвучен ряд советов, направленных правительству РФ, целью которых стало предложение о рассмотрении целесообразности формирования федерального закона о государственно-частном партнерстве.

И все же, не стоит отрицать того факта, что в рамках взаимосвязи государственных и частных секторов в России ведутся определенные инфраструктурные проекты. Реализация деятельности ГЧП предполагает подкрепления такого сотрудничества определенным законодательством, поэтому следует указать, что такое партнерство в нашей стране ссылается на следующие правовые акты:

-Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (с последующими изменениями)<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup>Матвеев В. А. Многосторонние проекты на пространстве ШОС: оценка механизмов их реализации / В.А. Матвеев //Китай в мировой и региональной политике. История и современность. – 2015. – Т. 20. – №. 20. – С. 109-115.

<sup>83</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 25.07.2005. - № 30 (ч. II). - Ст. 3126. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс».

-Бюджетный кодекс Российской Федерации 31.07.1998 № 145-ФЗ (с последующими изменениями)<sup>84</sup> ;

- Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития» (с последующими изменениями)(пункт 11 части 3 статьи 3)<sup>85</sup>;

-Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с последующими изменениями) (пункт 10 части 1 статьи 14)<sup>86</sup>;

-Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (с последующими 774 изменениями) (часть 3 статьи 16.1)<sup>87</sup>;

-Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с последующими изменениями)<sup>88</sup> ;

-Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» (с последующими изменениями)<sup>89</sup>;

-Федеральный закон от 27.07.2010 №211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий» (с последующими изменениями)<sup>90</sup>;

Следует отметить, что России принят и функционирует значительный объем подзаконных актов, координирующих консультирующих партнеров по вопросам, возникающим в ходе государственно-частных партнерств. Положения, целью которых становится регулирование взаимосвязей по содействию инвестиционной деятельности, оформлены в Постановлении

<sup>84</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 03.08.1998. - № 31. - Ст. 3823. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>85</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 28.05.2007. - № 22. - Ст. 2562. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>86</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 28.11.2011. - № 48. - Ст. 6724. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>87</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 26.08.1996. - № 35. - Ст. 4137. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>88</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 25.07.2005. - № 30 (ч. II). - Ст. 3127. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс». См. также федеральные законы об особых экономических зонах в Магаданской области, в Калининградской области.

<sup>89</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 23.07.2007. - № 30. - Ст. 3753. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс»

<sup>90</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 02.08.2010. - № 31. - Ст. 4180. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс».



Правительства РФ от 01.03.2008 №134 «Об утверждении Правил формирования использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»<sup>91</sup> и Постановлении Правительства РФ от 30.10.2010 №880 (в ред. от 30.12.2011) «О порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение» (вместе с «Правилами распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение»).

Стратегический курс, предполагающий реформирование в области науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (пункт 4 раздела 4.4) определял одной из ключевых мер, способных оказать влияние на усовершенствование экономического курса на базе технологических инноваций: «формирование общих условий для развития государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности».<sup>92</sup>

Реализацией этого должно было послужить:

- формирование инструментов, регулирующих участие бизнес сектора в создании возможных сценариев технологического развития Российской Федерации и выявление приоритетных целей, в рамках которого могло происходить развития науки, технологий и техники Российской Федерации;
- Развитие механизмов и очередности выработки профильных федеральных целевых и ведомственных программ, подразумевая вклад в участие предпринимательского сектора во время разработки стратегических решений и планов программ;

---

<sup>91</sup>Собрание законодательства Российской Федерации. - 10.03.2008. - № 10 (2 ч.). - Ст. 932. С последующими изменениями. Действующая редакция - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>92</sup>Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года / Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1) // СПС «КонсультантПлюс».

- Распространение практической деятельности, направленной на согласование федеральных органов исполнительной власти и сообщества, представленного бизнес средой при распределении государственного заказа в области науки и инновационной деятельности, включая ФЦП;
- Предоставление помощи в сфере усовершенствования системы значимых инновационных программ государственного значения, в том числе увеличение бюджетной массы финансирования, выработка порядка их становления и исполнения в рамках федеральных целевых программ;
- Формирование инструментов потребления средств Инвестиционного фонда Российской Федерации на создание и усовершенствование инновационной деятельности, и, разумеется, инновационные проекты государственного значения;
- Разработка курса, формирующего инновационно-активных территории (включая наукограды, технополисы, ЗАТО), экономических зон с особой спецификой технико-внедренческого типа;
- Формирование центров трансфера технологий, созданных на основе государственных научных центров Российской Федерации, высших учебных заведений, институтов Российской академии наук и отраслевых институтов;
- Содействие органов власти в создании региональных инновационных кластеров;
- Упорядочение на законодательном уровне или в рамках модернизации формы государственного контракта – нюансов, касающихся покупки и эксплуатации участниками особых значимых инновационных программ государственного значения специального оборудования;
- Разработка мер государственного стимулирующего воздействия капитализации интеллектуального резерва промышленных компаний, включая намерения, предусматривающие увеличение их инвестиционной привлекательности и проведения IPO;
- Формирование возможностей участия Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российского фонда

технологического развития (РФТР) и других внебюджетных фондов НИОКР в осуществлении особых инновационных программ государственного значения;

- Образование инструментов согласования функционирования связанных с процессом федеральных органов, а кроме того представителей предпринимательского сектора, решающих многообразие задач государственной политики, формирования федеральных и ведомственных целевых программ и т.п.

Совокупность законов Российской Федерации рассматривающих государственно-частное партнерство, предполагает осуществление ряда законодательных и других нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации.

Среди них следует отметить:

- Закон Республики Адыгея от 08.08.2011 № 33 «О государственной политике Республики Адыгея в сфере государственно-частного партнерства»<sup>93</sup>;

-Закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 15-РЗ «Об основах ИОС государственно-частного партнерства в Республике Алтай»<sup>94</sup>;

-Закон Алтайского края от 11.05.2011 № 55-ЗС «Об участии Алтайского края в государственно-частном партнерстве»<sup>95</sup> ;

Региональная, автономная политика предполагает разработку, формирование и последующее действие региональных законов, созданных для координации взаимодействий в области государственно-частного партнерства, но не имеющие в своем содержании названия слов, указывающих на государственно-частное партнерство. Среди таких законов ярким примером являет Закон Хабаровского края от 23.11.2011 №130 «О государственной инвестиционной политике в Хабаровском крае».<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup>Собрание законодательства Республики Адыгея. - июль 2015 г. -№ 7.

<sup>94</sup>Сборник законодательства Республики Алтай. - 12.05.2008. - № 47.

<sup>95</sup>Алтайская правда. - 18.05.2011. -№ 139.

<sup>96</sup>Собрание законодательства Хабаровского края. – 2011. - № 12.

Еще одним важным обстоятельством, которое необходимо отметить, стал тот факт, что к концу марта 2015 г. около 68 региональных субъектов Российской Федерации, а также еще в 4-х регионах были приняты специальные профильные законы о государственно-частном партнерстве. Здесь так же стоит остановить свое внимание и отметить, что только в 18 регионах из 68 (26,5%) такие законодательные акты использовались для осуществления деятельности в ходе взаимоотношений между государственным частным секторами. Лишь в 4 регионах (4,7%) функционирует региональное законодательство. Среди них: Санкт-Петербург, Томская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и Свердловская область<sup>97</sup>.

Так или иначе, главными намерениями, лежащими в основе формирования регионального законодательства для всех субъектов РФ, становится его незамедлительное приведение в соответствие с федеральным законодательством (Земельным кодексом, Бюджетным кодексом и пр.) и с общепринятыми принципами комплекса ГЧП (так, в некоторых регионах все еще работают законы, которые отождествляют государственную закупку с формами государственно-частного партнерства).

В определенных регионах Федерации работают региональные законы, координирующие взаимоотношения в области государственно-частного партнерства, но не содержащие в своем названии указанных слов. Таким является, к примеру,

Изучения и характеристика профильных законов субъектов Российской Федерации о государственно-частном партнерстве, дает нам возможность дать итог, который свидетельствует о наличии в этих законах ряда определенных недочетов, затормаживающих возможность улучшения и применения государственно-частных партнерств на региональном уровне.

---

<sup>97</sup>Березин А. Э. Институт государственно-частного партнерства в России: экономический и правовой аспекты/ А.Э. Березин //Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – №. 22.

Среди таких недочетов можно классифицировать следующую деятельность:

- Преувеличенная декларативность и поверхностная координация законов, констатирующая нежелание (или опасения) региональных властей формировать полноценные законы, детально оформляющие эффективные правовые условия и организационные рычаги для использования ГЧП во всем его многообразии;

- Немаловажным фактором выступает не проработанность правовой базы, из чего следует правовая неопределенность и ошибки в трактовании и использовании правовых норм, оформляющих термины, связанные с государственно-частным партнерством;

- отсутствие системной организованной деятельности по учету, анализу, совмещению приобретенного в стране обширного опыта осуществления проектов государственно-частного партнерства;

- Недочеты, определяющиеся присутствием коррупционной доли, влияющих на правовые акты, координирующие деятельность государственно-частного партнерства;

- Отсутствие действенных гарантий соотношения программ государственно-частного партнерства общественным интересам, неэффективность и не проработанность правовых элементов государственного надзора и контроля реализации предприятий государственно-частного партнерства, тем более в области предоставления гарантий осуществления и защиты публичных интересов в ходе разработки проектов государственно-частного партнерства, организации соответствующих конкурсов и контроля качества выполнения работ;

- Недостатки, обусловленные информационным вакуумом, отсутствием прозрачной деятельности государственных (и муниципальных) органов по

организации, заключению и осуществлению проектов государственно-частного партнерства<sup>98</sup>.

В конце октября 2012 года российский Министр транспорта М. Соколов, выступающий на всероссийском съезде Союза транспортников России, анонсировал появление нового элемента единой системы государственного стратегического управления и финансирования. Формирование государственных программ с ее пользой должна была позволить на программный принцип формирования бюджета.

На современном этапе государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы» - положение, определяющие цели, задачи, результаты, а также ведущие направления и механизмы государственной транспортной политики на долгосрочный период. Эта программа базируется на рычагах, позволяющих возможность осуществления государственного политического курса, который складывается из инвестиционной деятельности, мероприятия текущего характера и степени государственного регулирования. Это программу должны утвердить в конце года. .

Этот проект состоит из двух федеральных целевых программ «Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)» и «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009-2020 годы)», обобщенную программу реализации в сфере безопасности населения. Рубежом осуществления Программы можно считать период с 2013 до 2020 года. К тому же министр считает, что «решение задачи необходимого финансирования транспортного сектора не может быть целиком возложено на государственный бюджет и предполагает задействование внебюджетных источников финансирования».

Государственно-частное партнёрство –нужно воспринимать, как механизм достижения этого. Так целью Программы стало являться –

---

<sup>98</sup>Шуленина Н.В. Государственно-частное партнерство как политический феномен: перспективы адаптации успешных зарубежных практик к российским реалиям / Н.В. Шуленина, Д.А. Ваяс // Вестник РУДН. – 2013. – №1. – С. 5-14.

внедрение экономических и управленческих ресурсов частного капитала в реформирование транспортной инфраструктуры и транспортных компаний. Можно считать, что успешность и рентабельность зависит в немалой мере от инвестиционного климата в стране. Очевидно, что на сегодняшний день инвестирование и привлечение капиталов извне для влияния в разработку инфраструктуры, является непростым сектором. Вот несколько приоритетных курсов развития железнодорожной структуры:

- Отмена инфраструктурных запретов на путях к портам и пограничным переходам и формирование пропускной деятельности магистральных направлений;
- Развитие тяжеловесного движения по ряду направлений (Кузбасс - Северо-Запад, Кузбасс - Черное море, Кузбасс - Дальний Восток);
- Проектирование и строительство железнодорожных линий в районах нового освоения на Севере страны, Дальнем Востоке и в Прибайкалье;
- Формирование крупнейших железнодорожных узлов (Московского, Санкт-Петербургского, Свердловского и др.);
- Формирование скоростного движения, а также разработка проектов и их реализация в рамках создания высокоскоростного движения;
- Предоставление безопасности и технологической устойчивости перевозочного процесса.

Реконструкция федеральной трассы М-1 «Беларусь» (Минского шоссе) предполагает влияние капитала в размере около 150 миллиардов рублей. Основные работы должны быть окончены к чемпионату мира по футболу 2018 г. В это же время планируется запуск дороги М-11 «Москва-Санкт-Петербург»<sup>99</sup>.

Реализация проектов, планирующих развитие платных и скоростных дорог не может считаться эффективным проектом без привлечения частных капиталов. Перспективы, касающиеся этого проекта, предполагают в течение следующих 18 лет реализацию 12 тысяч километров скоростных трасс.

---

<sup>99</sup>Березин А. Э. Институт государственно-частного партнерства в России: экономический и правовой аспекты/ А.Э. Березин //Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – №. 22

Следует отметить, что не все из них будут платными. В контексте разрастающихся городов, строительство скоростных магистралей сможет связать центр страны с крупнейшими городами в европейской части России и отдельных регионах Западной Сибири.

Это в свою очередь способствует созданию международных транспортных коридоров на базе скоростных магистралей. Так, до 2030 года должна быть построена и запущена скоростная трасса «Уральский тракт». Такой проект должен способствовать созданию качественной альтернативы таких трасс, как М-5 «Урал» и М-7 «Волга». Еще одной перспективой, включившей в себя применения принципиально новых для нашей страны систем должен стать запуск хордовых современных скоростных магистралей, которые напрямую свяжут регионы, обходя стороной Московское транспортное кольцо. Среди потенциальных заявленных маршрутов: международный транспортный коридор «Европа - Западный Китай», который протянется по маршруту Санкт-Петербург - Москва (ЦКАД) - Нижний Новгород - Казань - Оренбургская область. Так же будет реализован коридор «Юго-Западная хорда», связывающий Нижний Новгород и трассу М-4 «Дон». «Новый международный транспортный коридор», проходящий по маршруту от границы с Беларусью до границы с Казахстаном.

Осуществление этих глобальных проектов вновь поднимает вопрос о реформировании законодательства Российской Федерации о государственно-частном партнёрстве. И это предполагает решение вопроса анализа российских и зарубежных законов и актов, закрепляющих взаимосвязи государственного и частного секторов. Значимость функционирования инфраструктуры подчеркнул Президент РФ В.В. Путин, выступая на совещании по проблемам инфраструктуры 30 апреля 2008 г. в Ново-Огарево: «Одна из важнейших задач на ближайшее время в сфере реальной экономики и для решения задачи диверсификации нашей экономики - это развитие инфраструктуры: строительство шоссейных дорог, развитие портов,



аэропортов, углубление рек... Недоразвитость инфраструктуры становится реальным препятствием для развития экономики»<sup>100</sup>.

В дальнейшем В.В. Путин вновь вернулся к этому вопросу, но уже в качестве Председателя Правительства Российской Федерации. Так 14 сентября 2009 г. на совещании по вопросу «Государственно- частное партнёрство - основа посткризисного развития регионов». В.В. Путин вновь обозначил заинтересованность государства в развитии инфраструктуры: «О необходимости активного использования государственно-частного партнёрства... мы говорим применительно к очень многим сферам: это и транспортная инфраструктура, и жилищно-коммунальное хозяйство, и высокотехнологичные производства, и комплексное освоение территорий. Инструмент, безусловно, важный и эффективный, что убедительно показывает практика многих государств... Использование государственно-частного партнёрства позволяет увязать в единое целое ресурсы и возможности государства, регионов, бизнеса, снизить риски участников проекта, распределить их зоны ответственности, согласовать интересы... Нужно продолжать поиск и отбор новых перспективных проектов, прежде всего, региональных. Именно такие, требующие сравнительно небольших ресурсов, быстро окупаемые проекты способны в короткие сроки улучшить социально-экономическую ситуацию в конкретных городах, пополнить бюджеты, создать дополнительные рабочие места...».<sup>101</sup>

Государственно-частное партнёрство – действенная возможность достижения целей партнеров. Выступая инструментом, такая практика показала положительную тенденцию во многих странах мира. Нам кажется, что Россия не должна выбиваться из этого списка. Осуществление этих идей в рамках отечественной политики началось еще несколько лет назад, и можно отметить, что имело под собой продвижение.

---

<sup>100</sup>Путин В.В. Вступительное слово на совещании по проблемам инфраструктуры, 30.04.2008// Официальный сайт президента РФ URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/18>(дата обращения 22.04.2016)

<sup>101</sup>Путин В.В. Речь на совещание по вопросу «Государственно-частное партнерство – основа посткризисного развития регионов». – 14.09.2009. // Архив сайта председателя Правительства РФ В.В. Путина 2008-2012. URL: <http://archive.premier.gov.ru/visits/ru/6131/events/5002/>(дата обращения 12.03.2016)

Так Президент РФ В.В. Путин, выступающий на пресс-конференции по итогам форума АТЭС 9 сентября 2012 г. снова заострил свое внимание, казав на исключительную важность увеличения содействия государства и бизнеса в формате государственно-частных партнёрств, затрагивающих инфраструктурное развитие.

Следующем посланием, в котором Президент возвращался к проблематике ГЧП стало его обращение 12.12.2012 к Федеральному Собранию. Тогда В.В. Путин говорил следующее: «в центре новой модели роста должны быть экономическая свобода, частная собственность и конкуренция, современная рыночная экономика, а не государственный капитализм».<sup>102</sup> Высшее руководство страны, в разные годы, обращалось к вопросу об обязательном вовлечении инвестиций из вне, как об одном из определяющих аспектов, отраженных в ГЧП, формирование и развитие которого воспринималось теперь с точки зрения новой модели. И речь шла не только об экономическом курсе. Президент РФ В.В. Путин выделял еще одной важной сферой такого партнерства область культуры. Так его речь на заседании своего совета по культуре содержала следующие: «Ещё один принципиальный вопрос - как сделать нашу культурную политику предметом настоящего, реального, общественно-государственного партнёрства... Государство может полноценно обеспечить адекватное финансирование проектов, уровень доходов».<sup>103</sup>

В сегодняшних реалиях особой регламентации, беря во внимание мнение экспертов, требуют такие этапы или отдельные процессы, связанные с подготовкой и осуществление концессионных программ. К ним можно отнести: межведомственное партнерство, заранее требующее договоренностей и осуществления концессионных проектов, инициированных государственными органами. Так же при создании и формировании списка объектов, которые становятся предметом

---

<sup>102</sup>Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию, 12.12.2012.// Официальный сайт президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения: 22.03.2016)

<sup>103</sup> Там же.

оформленных концессионных соглашений; межведомственная деятельность, занимающаяся рассмотрением сложных программ в порядке частной концессионной инициативы; выявление целесообразности и очередь выдачи субсидий муниципальным образованиям из регионального бюджета, направленных на исполнение расходных обязательств в области концессионных соглашений; и другие. Другим показателем степени формирования институциональной среды, требующем особого внимания становятся органы власти субъекта РФ, те органы, которые на прямую ответственны за деятельность государственно-частного партнерства.

Подобные органы осуществляют свою деятельность в 76 субъектах Российской Федерации из 85 (89,4%). Тем не менее работа этих органов остается мало удовлетворительной. Такое обстоятельство свидетельствует о необходимости формирования более результативной взаимосвязи с частным представителем частного сектора на продолжении всей деятельности осуществляемого проектов, использования принципов «одного окна» в такой работе, устранения информационной скрытности органов и обязательном регулярном повышении степени профессионализма ведущих специалистов. Кроме того, степень развития институциональной среды в области ГЧП зависит от: качественного анализа и принятия специфики рычагов государственно-частного партнерства в официальной документации, содержащей стратегическую выработку стратегий; степень профессионализма подбираемых кадров для «проектных команд» в регионах; системного подхода к формированию области партнерства как на федеральном, так и на региональном уровнях<sup>104</sup>.

Ряд субъектов РФ, в которых находятся органы, направленные на работу ГЧП и чья работа остается неудовлетворительной требуют следующих реорганизаций: созданный региональный закон не приемлем для реализации деятельности в рамках партнерства, отсутствуют соответствующие нормативно-правовые документы и муниципальные акты, оформляющие

---

<sup>104</sup>Березин А. Э. Институт государственно-частного партнерства в России: экономический и правовой аспекты/ А.Э. Березин //Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – №. 22.

очередность деятельности в модели государственно-частного партнерства, отсутствуют функции органа связанного с подготовкой проектов государственно-частного партнерства. Такое положение внутри институциональной среды отрицательно воздействует на потенциальную возможность привлечения инвестиционной доли в программы, реализуемые в ходе партнерства.

Тенденция, определяющая динамику роста возможных проектов можно объяснить следующими положениями:

- более ответственным подходом субъектов РФ к заполнению информации по проектам;
- многократным ростом числа муниципальных концессий;
- активностью субъектов РФ по инициированию новых проектов.

Таким образом, добавление проектов не может являться гарантией изменения ситуации в лучшую сторону с качеством их подготовки. Самыми рентабельными программами являются проекты реализованные давно. Они, в основном, расположены в Европейской части Российской Федерации. Среди них можно отметить: многомиллиардные программы, обеспечение которых осуществлялось по средствам выпуска концессионных облигаций (Нижегородская, Ульяновская, Саратовская, г. Москва и др.), определенные договоренности о партнерстве в сфере секторальной политики в рамках регионального законодательства (Санкт-Петербург, ЯНАО и Томская область), концессионные проекты в социальной сфере (Самарская и Калужская области), транспортной инфраструктуре (Республика Удмуртия), коммунальной и энергетической областях (Воронежская, Мурманская, Тамбовская области)<sup>105</sup>.

Прошлый год ознаменовался особым увеличением доли концессионных соглашений в сфере коммунальной и энергетической инфраструктуры в муниципальных образованиях, население в которых не превышало 10 тысяч человек. Однако, поверхностный анализ данных договоренностей выявляет

---

<sup>105</sup>Трунова О. Д. Особенности реализации государственно-частного партнерства в сфере образования в России и за рубежом / О.Д. Трунова, М.В. Силин //ArsAdministrandi. – 2015. – №. 4. –С. 23-34.

ряд существенных недочетов, допущенных при их формировании. Среди всех прочих встречаются следующие ошибки: отсутствие формирующих аспектов, на которых строятся концессионные соглашения, формального подхода, выявляющего сферу обязательств перед концессионером и др.

Качество проектов – главный риск, способный оказать влияние на формирование государственно-частного партнерства в рамках ближайшей перспективы, тот фактор, который может способствовать замедлению дальнейшего развития ГЧП в России. Таким образом, в качестве примера, можно отметить срывы концессионных конкурсов, что свидетельствует о низком качестве работы над самими программами, и о пассивном подходе органов власти к взаимодействию с частным сектором.

И все же можно отметить и положительную динамику формирования качественно новых проработанных проектов ГЧП в различных отраслях инфраструктуры: в Московской, Новосибирской областях, Республике Татарстан, субъектах Дальневосточного федерального округа. Практика осуществления проектов – пожалуй, главный определяющий показатель рейтинга, который зарабатывается субъектами, по мнению экспертов, за период от 3-4 лет. Разумеется, значительной практикой осуществления программ обладают субъекты РФ из первой пятёрки рейтинга (в большей степени Новосибирская и Нижегородская области и Санкт-Петербург). Затрагивая тему осуществления предприятий и проектов нужно отметить сокращение инвестиционной доли, привлекаемой в проекты. По итогам 2014 года в рамках проектов ГЧП было привлечено 200,9 млрд. рублей частных инвестиций. Наиболее активным из федеральных округов в этом плане стал Центральный федеральный округ.

В выводах необходимо указать, что, развитие ГЧП в России возможно, с учетом нескольких оговорок. Суммируя все отрицательные обстоятельства, затрудняющие полноценное развитие партнерства в нашей стране, следует отметить ряд условий, необходимых для продвижения партнерства:

- Формирование нормативно-правовой базы, закрепляющей под собой четкое понимание явления ЧПП, а также обязанности и области ответственности его участников;
- Выработка единой программу подготовки квалифицированных специалистов, знания и навыки которых будут отвечать современным требованиям бизнеса;
- Обеспечение возможностей качественного контроля за реализацией социально-значимых проектов;
- Формирование новых, еще не освоенных форм ГЧП;
- Создание условий для эффективного сотрудничества государства, бизнеса, науки и общества.

Исполнение всех рекомендаций представляется на сегодняшний момент прерогативой государства. Учитывая реалии времени и обстановку, сложившуюся в России в формате взаимоотношений государства и бизнеса, можно отметить, что ведущая роль сохраняется за органами власти, обязанной взять на себя обеспечение стабильности экономических показателей, поддержание политики прозрачности информации, способов содействия частному сектору. Сводя на нет риски, которые превратят государственно-частное партнерство в один из видов дополнительного налогообложения, нужно повлиять и, как следствие, постараться избежать развития жестких моделей партнерства, потому что такие варианты соглашений станут барьером в выстраивании взаимосвязей между участвующими сторонами, а также могут сыграть отрицательную роль в вопросах доверия такому партнерству. Результативная инновационная деятельность, как показывает практика, неосуществима при отсутствии связей и договоренностей между ее сторонами.

### 2.3. Сравнительный анализ взаимодействия бизнеса и власти в России и Китае

Главным отличием систем государственно-частного партнерства в России и Китае является использование разных моделей правового регулирования ГЧП.

Китай использует Модель минимального сбалансированного правового регулирования отдельных аспектов государственно-частного партнерства посредством совокупности отраслевых нормативных правовых актов при отсутствии специального комплексного профильного нормативного правового акта в области государственно-частного партнерства (модель специального законодательства, дифференцированно регулирующего отношения государственно-частного партнерства в некоторых отдельных сферах экономики).

В России - модель, предусматривающая наличие только на региональном уровне специальных профильных нормативных правовых актов в области государственно-частного партнерства ( в частности модель, характеризуемая наличием специального комплексного профильного нормативного правового акта или актов в области государственно-частного партнерства (модель унифицированного специального законодательства, регулирующего отношения государственно-частного партнерства во всех сферах экономики), при этом степень полноты и детализации правового регулирования в таком акте различается в разных государствах).

Тенденция к привлечению больших объёмов иностранных инвестиций на реализацию проектов ГЧП наметилась в Китае с начала 2000-х гг. Развитие механизмов государственно-частного партнёрства в Китае регулируется двумя основными законами, которые способствовали распространению модели ГЧП. Прежде всего, это закон «О методах управления городскими коммунальными концессиями» 2004 г., который закрепляет правовые основы реализации проектов по улучшению городской инфраструктуры. Тогда же был принят закон, направленный на

реформирование инвестиционной схемы, облегчающей процедуру утверждения частных инвестиций.

Другим катализатором развития государственно-частного партнёрства в Китае стало принятое в 2005 г. Заключение Государственного Совета (Opinion of the State Council), способствующее развитию негосударственного сектора экономики. Этот закон впервые допустил частный сектор к участию в проектах в сфере энергетики, связи, железных дорог, авиации и переработки нефтепродуктов.

Большинство проектов государственно-частного партнёрства осуществляется по модели «строить-владеть-передавать» (Build-Own-Transfer, далее BOT), которая основана на частной собственности на объект. В рамках этой модели государство предоставляет частным компаниям возможность выполнять проекты в течение определённого срока с целью получения прибыли. По окончании данного периода частная компания безвозмездно передаёт проект государству. Известные примеры подобных проектов: 6-я водоочистная установка в Ченгду, Северный объект по очистке сточных вод в Шеньянге и объекты по очистке сточных вод в Пекине; электростанция Laibin B Power Plant в провинции Гуангчи.

Практика применения ГЧП в России также достаточно обширна, и признана руководством страны в качестве одного из наиболее перспективных механизмов привлечения средств частных инвесторов для решения инфраструктурных задач. Целью применения механизмов государственно-частного партнёрства в РФ является повышение эффективности капитала при соблюдении баланса интересов государства и частного бизнеса, предусматривающего диверсификацию рисков инвесторов. В стране нет единого законодательства, регулирующего проекты ГЧП, а механизмы его внедрения закреплены в различных актах на уровне региона и центральном уровне. В РФ разделяются права правительства России и правительств регионов. В зависимости от функций, полномочий и прав, предоставленных региональным правительством, муниципальная корпорация может заключать



концессионное соглашение с частным третьим лицом. Однако данный подход не закреплён в конституции. В России действует специальный институт – Корпорация развития, в чьи задачи входит управление и организация проектов на принципах ГЧП (к примеру, Корпорация развития Калужской области). Чаще всего такие организации создаются на региональном, а не на муниципальном уровне.

Сравнительная характеристика особенностей реализации проектов ГЧП в России и Китае представлена в таблице.

Таблица 2. 3.

Сравнительная характеристика особенностей реализации проектов ГЧП  
в РФ и КНР

Страна	Китай	Россия
Год становления ГЧП	2004	2005
Конституционные изменения для ГЧП	нет	нет
Концессионное законодательство	Закон о методе управления городскими коммунальными концессиями (2004 г)	ФЗ «О концессионных соглашениях» № 115-ФЗ (2005 г.)
Законодательство о ГЧП	Opinion of the State Council (2005 г.)	Федеральный закон «О государственно- частном партнёрстве, муниципально- частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
Приоритетные формы	ВОТ	ВОТ, ВООТ
Ключевые сферы реализации проектов ГЧП	Дорожное строительство, экологическая инфраструктура, электростанции	Коммунальная, социальная, энергетическая и транспортная сферы

В России основной закон позволял развивать законодательство в сфере ГЧП и концессий. Некоторые эксперты склоняются к мнению, что в условиях недавно принятого закона о ГЧП необходимо внесение конституционных изменений в части перераспределения полномочий между федерацией и субъектами РФ, что позволит формировать более адаптивную политику ГЧП в регионах, учитывая их специфические особенности и значительную дифференциацию в социально-экономическом развитии субъектов. Концессионное законодательство отделено от законодательства о ГЧП и в России, и в Китайской Народной Республике.

Как и в России, принятие концессионного законодательства предваряло закон о ГЧП. В России промежуток между принятием закона о концессиях и закона о ГЧП растянулся на десятилетие. В обеих странах с начала 2000-х гг. признано, что государственно-частное партнёрство представляет собой перспективный механизм привлечения средств частных инвесторов. Наиболее распространенной формой реализации проектов можно считать ВОТ.

В целом наметился глобальный тренд к расширению сферы использования механизмов ГЧП. Если первые проекты ГЧП были связаны преимущественно с транспортной инфраструктурой (главным образом, строительство платных магистралей), то постепенно фокус смещается в сферы образования и здравоохранения.

Другая тенденция – снижение капиталоемкости и масштаба проектов от очень крупных федеральных, национальных к региональным и муниципальным. Этот факт подтверждает принятие нормативно-правовых актов для регулирования муниципального ГЧП (к примеру, изменение трактовки и названия закона о ГЧП в России как регулятора, в том числе и ГЧП на муниципальном уровне). Всё большую актуальность получают вопросы развития моногородов с учётом налоговых и тарифных преференций, территорий опережающего развития. Остро стоит вопрос

привлечения к реализации проектов ГЧП субъектов малого и среднего бизнеса, что требует унификации правовой среды.

Таким образом, постепенно формируется тренд к усилению значимости института муниципально-частного партнёрства, необходимости законодательного закрепления отдельных его аспектов, а также глобального межстранового ГЧП, позволяющего решать более капиталоемкие и важные для нескольких стран задачи (например, строительство магистрали двух столиц «Москва-Пекин»).

На национальном уровне в странах сформирована институциональная основа ГЧП, постепенно формируются региональные и муниципальные институты. Однако в сфере наднационального взаимодействия такие механизмы пока находятся в стадии становления. Совместные проекты будут касаться транспортной инфраструктуры, инфраструктуры, связанной с транспортировкой традиционных сегментов российского экспорта, главным образом, в рамках концессионного законодательства.

Относительно России и стран, где концессионное законодательство отделено от законодательства о ГЧП, в связи с принятием закона о ГЧП проекты не будут остановлены, поскольку они регулируют правовые отношения разного рода. Основная проблема состоит в необходимости согласования интересов и способов их реализации со всеми партнёрами. Интерес инвесторов стран вызывают совместные инвестпроекты, научно-исследовательские разработки в области импортозамещения с их участием; развитие восточных территорий России с привлечением инвесторов в регионы Дальнего Востока<sup>106</sup>.

Всё большую актуальность получают совместные бизнес-проекты в энергетике, горной добыче, информационных и коммуникационных технологиях, строительстве. Для реализации этих задач также разработана Стратегия экономического партнёрства. Предоставлены новые

---

<sup>106</sup> Антошкиева Т.М. государственно-частное партнерство: проблемы и возможности применения в России // Пространство экономики . 2013. №3-3. С.55-59

перспективные возможности совместных инвестиционных проектов в реальных секторах экономики и увеличения товарооборота.

При реализации совместных проектов ГЧП могут возникнуть многочисленные риски: рыночные; снижения выручки; неплатежей; завышения стоимости строительства и эксплуатации; недооценка размера долгосрочных вложений; кредитные; выхода из проекта одной из сторон; изменений в законодательстве; «сдвигов» в экономике; валютные; налоговые; потери управления активами и другие. Особого внимания при реализации совместных проектов заслуживает вопрос оценки затрат на подготовительном этапе, эскалации цен в результате возникающих экологических и социальных проблем, изменении технических и финансовых параметров проектов и др.<sup>107</sup>

Что касается перспективных направлений и инициатив совместных проектов России и Китая, то к ним можно отнести:

- строительство высокоскоростной магистрали «Москва-Пекин»;
- взаимодействие в сфере высоких технологии (авиастроение, космос);
- проекты в области здравоохранения и экологии;
- Продовольственные проекты.

Для России особенно важно строительство магистрали, которое может быть реализовано в рамках Шёлкового пути.

Крайне важным также является реализация внешнего аудита действий государственных организаций в форме защиты общественных интересов в процессе государственных расходов. На сегодняшний день страны предприняли немало усилий для того, чтобы привлечь средства частного сектора в инфраструктуру, а также устранить существующих уязвимых мест, которые препятствовали их экономическому развитию. На повестке дня

---

<sup>107</sup>Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы/ В.А. Кабашкин. – М. : ООО «МИЦ», 2010. –575 с.

стоит тиражирование успешных практик государственно-частного партнёрства в реализации совместных проектов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На протяжении последнего десятилетия инструменты государственно-частного партнерства становятся все более дифференцированными, перечень их постоянно расширяется, нарастающими темпами модернизируются и совершенствуются сами модели взаимодействия власти и бизнеса.

К примеру, если раньше заключение концессионного соглашения предусматривало только транспортную область применения развития инфраструктуры, то сейчас мы можем наблюдать его развитие в сфере жилищно-коммунального хозяйства и в других сферах социальной инфраструктуры. В целом, проанализировав сущность взаимоотношений государственного и частного сектора экономики, можно утверждать, что главной частью этих взаимоотношений является заключенный контракт между государством и инвестором, который предусматривает эффективное разделение рисков проекта.

Механизмы государственно-частного партнерства являются не стандартными юридическими формами, а имеют свои особенности в зависимости от типа партнерства и специфики отрасли, в которой используется ГЧП. Механизмы позволяют сократить показатель степени отказа в будущем от проекта, повысить качество обслуживания, оптимизировать пользование ресурсами и осуществлять своевременную модернизацию объекта сделки.

Все механизмы взаимодействия бизнеса и власти уже достаточно изучены и урегулированы законодательством Российской Федерации. Существующих форм партнерства вполне достаточно, чтобы попытаться воплотить их в жизнь. В случае применения на местах этих разработок они способны дать толчок экономическому развитию региона.

Государственно-частное партнерство представляет собой стратегическое, институциональное и организационное объединение между государственными частным сектором для осуществления общественно значимых проектов широкого спектра деятельности с наименьшими

финансовыми вложениям и минимизированными рисками при условии предоставления качественных услуг.

Взаимодействие бизнеса и власти выполняет ряд задач, основными из которых являются удовлетворение потребностей общественного сектора с помощью заимствованных ресурсов частного сектора, помощь в выполнении государственных полномочий, достижение поставленных целей совместно с частным сектором.

Принцип государственно-частного партнерства состоит в том, что государственные представители определяют, в каких услугах и инфраструктуре они нуждаются, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны максимально соответствовать требованиям государства.

В России положение дел в сфере взаимодействия власти и бизнеса неоднозначно из-за ряда проблем правового, экономического (неразвитость рыночных отношений) и управленческого (незнание государственной власти принципов ГЧП и отсутствие у большинства чиновников профессиональной навыков и правовой подготовки для разработки государственно-частных контрактов) характера. Поэтому развитие ГЧП в России возможно с учетом нескольких оговорок. Суммируя все отрицательные обстоятельства, затрудняющие полноценное развитие партнерства в нашей стране, следует отметить ряд условий, необходимых для продвижения партнерства:

- формирование нормативно-правовой базы, закрепляющей под собой четкое понимание явления ЧГП, а также обязанности и области ответственности его участников;
- выработка единой программы подготовки квалифицированных специалистов, знания и навыки которых будут отвечать современным требованиям бизнеса;
- обеспечение возможностей качественного контроля за реализацией социально-значимых проектов;
- формирование новых, еще не освоенных форм ГЧП;

- создание условий для эффективного сотрудничества государства, бизнеса, науки и общества<sup>108</sup>.

Исполнение всех рекомендаций представляется на сегодняшний момент прерогативой государства. Учитывая реалии времени и обстановку, сложившуюся в России в формате взаимоотношений государства и бизнеса, важно отметить, что ведущая роль сохраняется за органами власти, обязанной взять на себя обеспечение стабильности экономических показателей, поддержание политики прозрачности информации, способов содействия частному сектору. Сводя на нет риски, которые превращают государственно-частное партнерство в один из видов дополнительного налогообложения, необходимо постараться избежать развития жестких моделей партнерства, потому что такие варианты соглашений станут барьером в выстраивании взаимосвязей между участвующими сторонами, а также могут сыграть отрицательную роль в вопросах доверия такому партнерству. Результативная инновационная деятельность, как показывает практика, неосуществима при отсутствии связей и договоренностей между ее сторонами.

Сточки зрения развития законодательства и гарантий инвесторам, Россия не уступает многим странам мира. Коммерческие риски проекта в России готово брать на себя государство. К примеру, в государственно-частных проектах Санкт-Петербурга. Это создает интерес к российским проектам ГЧП со стороны международных инвесторов, но большинство из них не спешило инвестировать даже до кризиса. Сказывается влияние существующего на Западе имиджа России как «рисковой» страны, хотя иностранные капиталы текут и в страны с несравнимо более высокими рисками для инвесторов. Поэтому необходимо изменить текущую ситуацию с государственным имиджем России. Помимо этого, необходимо развивать инструменты страхования проектов от возможных рисков, в первую очередь,

---

<sup>108</sup> Антошкиева Т.М. государственно-частное партнерство: проблемы и возможности применения в России // Пространство экономики .2013. №3-3. С.55-59



связанных с исполнением обязательств органами государственного и муниципального управления.

Необходимо отметить, что механизмы ГЧП могут быть применены не только для улучшения инфраструктуры, но и для развития образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций.

Разработка и проведение мероприятий по стимулированию государственно-частного партнерства в настоящее время - одна из наиболее острых проблем со стороны сотрудничества государства и частного сектора. Готовность государства к партнерству и наличие отклика представителей частного сектора наглядно отражают степень социально-экономического развития страны, а так же уровень инвестиционной привлекательности страны.

Что касается опыта КНР в сфере ГЧП, необходимо отметить, что в настоящее время многие сферы предоставления услуг (такие, как водоснабжение, энергетика и услуги общественного транспорта) по-прежнему остаются в основном под контролем государства.

Большинство проектов в Китае реализуется по схеме «строительство-эксплуатация-передача», в мировой практике государственно-частных партнерств обозначаемой аббревиатурой BOT.

Из ключевых проблем, с которыми сталкивается программа государственно-частного партнерства КНР, можно выделить четыре: развитие потенциала содействию программы ГЧП; повышение конкуренции, использование механизмов ГЧП новыми способами, в частности путем расширения модели ГЧП в новых областях экономики; и исследование и развитие инновации финансирования ГЧП.

Структура ГЧП в КНР имеет две ключевые особенности, которые заключаются в отсутствии национального законодательства о ГЧП и контролирующего органа ГЧП (координатора).

В соответствии с законодательством КНР основным методом для совершения сделок являются конкурсные торги. Однако, на практике до сих пор сохраняется использование метода прямых переговоров. Данные китайских экспертов свидетельствуют о том, что на сделки, заключенные напрямую, приходится около 40% от всего количества проектов ГЧП и более половины от общего объема инвестиций. Это негативно сказывается на развитии механизмах государственно-частного партнерства так, как прямые переговоры слабее сточки зрения подотчетности и прозрачности сделок, что в итоге может привести к увеличению стоимости проектов ГЧП. Кроме этого, распространено давление на поставщиков услуг ГЧП со стороны государственных и частных партнеров, обладающих совместной собственностью.

К перспективным направлениям и инициативам совместных проектов России и Китая можно отнести:

- строительство высокоскоростной магистрали «Москва-Пекин»;
- взаимодействие в сфере высоких технологии;
- проекты в области здравоохранения и экологии;
- продовольственные проекты.

Для России особенно важно строительство магистрали, которое может быть реализовано в рамках Шёлкового пути.

Развитие сотрудничества государственного сектора и бизнес-структур является одним из основных приоритетов деятельности государства, поскольку только благодаря благоприятному инвестиционному климату в страну потянутся инвестиции зарубежных стран, а также прекратится отток отечественных инвестиций, улучшится благосостояние граждан, что в целом послужит основой политической и экономической стабильности государства.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

### 1. Нормативно-правовые акты

1.1. Проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 26.04.2013) // Документ опубликован не был. Информационный банк правовой системы «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (документ опубликован не был).

1.2. Закон Калининградской области от 18 января 1996 г. № 30 «О вступлении в действие Устава (Основного Закона) Калининградской области» (ред. от 25.04.2013) // Информационный банк правовой системы «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

1.3. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»// Собрание законодательства Российской Федерации. - 26.08.1996. - № 35. - Ст. 4137.

1.4. Бюджетный кодекс Российской Федерации 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 03.08.1998. - № 31. - Ст. 3823

1.5. Закон Калужской области от 7 апреля 2003 г. № 192-ОЗ «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Калужской области» // Весть. 2003. № 92.

1.6. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

1.7. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»// законодательства Российской Федерации. - 25.07.2005. - № 30 (ч. II). - Ст. 3126.

1.8. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. - 25.07.2005. - № 30 (ч. II). - Ст. 3127.

1.9. Закон Калининградской области от 12 июля 2006 г. № 31 «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Калининградской области» // Комсомольская правда в Калининграде. 2006. № 103.

1.10. Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 (ред. от 06.12.2010) «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (принят ЗС СПб 20.12.2006) // Санкт-Петербургские ведомости, N 244, 28.12.2006.

1.11. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития»// Собрание законодательства Российской Федерации. - 28.05.2007. - № 22. - Ст. 2562.

1.12. Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 23.07.2007. - № 30. - Ст. 3753.

1.13. Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 №134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. - 10.03.2008. - № 10 (2 ч.). - Ст. 932.

1.14. Закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 15-РЗ «Об основах ИОС государственно-частного партнерства в Республике Алтай»// Сборник законодательства Республики Алтай. - 12.05.2008. - № 47.

1.15. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31 марта 2009 г. № 346 «О мерах по развитию государственно-частных партнерств в Санкт-Петербурге» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2009. № 19.

1.16. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 31 марта 2009 г. № 347 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» // Утро Петербурга. 2009. № 39–40.

1.17. Закон Нижегородской области от 11 марта 2010 г. № 40-З «Об участии Нижегородской области в государственно-частном партнерстве» // Правовая среда. 2010. № 30 (1152), 2010. № 48 (4420).

1.18. Постановление Правительства РФ от 17 мая 2010 г. № 351 «Об утверждении Положения об осуществлении контроля и мониторинга хода реализации проектов, получивших бюджетные ассигнования Инвестиционного фонда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 21. Ст. 2614.

1.19. Федеральный закон от 27.07.2010 №211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий»// Собрание законодательства Российской Федерации. - 02.08.2010. - № 31. - Ст. 4180.

1.20. Закон Ярославской области от 1 ноября 2010 г. № 50-З «Об участии Ярославской области в проектах государственно-частного партнерства» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/>

1.21. Закон Калининградской области от 30 декабря 2010 г. № 536 «Об участии Калининградской области в проектах государственно-частного партнерства» // Калининградская правда (вкладыш «Ведомости Правительства Калининградской области»). 2011. № 4.

1.22. Закон Красноярского края от 3 марта 2011 г. № 12-5650 «Об управлении государственной собственностью Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2011. № 12 (453).

1.23. Закон Алтайского края от 11.05.2011 № 55-ЗС «Об участии Алтайского края в государственно-частном партнерстве»// Алтайская правда. - 18.05.2011. -№ 139.

1.24. Закон Республики Адыгея от 08.08.2011 № 33 «О государственной политике Республики Адыгея в сфере государственно-частного партнерства»// Собрание законодательства Республики Адыгея. - июль 2015 г. -№ 7.

1.25. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. - 28.11.2011. - № 48. - Ст. 6724.

1.26. Закон Хабаровского края от 23.11.2011 №130 «О государственной инвестиционной политике в Хабаровском крае»// Собрание законодательства Хабаровского края. – 2011. - № 12.

1.27. Закон Калужской области от 28 марта 2012 г. № 264-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти Калужской области в сфере организации государственно-частного партнерства» // Информационный банк правовой системы «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

1.28. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

1.29. Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (ред. от 19.12.2012) «Устав города Москвы»// Информационный банк правовой системы «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/>

1.30. Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. N 30 (часть I) Ст. 4266

1.31. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

1.32. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2015 N 863 «Об утверждении порядка проведения переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства,

проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта»// Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015.

1.33. Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2015 N 864 «Об утверждении порядка проведения предварительных переговоров, связанных с разработкой предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, между публичным партнером и инициатором проекта»// Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.12.2015

1.34. Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2015 N 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества»// Сборник законодательства Российской Федерации. 2015. N 50, ст. 7160.

1.35. Постановление Правительства РФ от 4 декабря 2015 N 1322 «Об утверждении Правил проведения предварительного отбора участников конкурса на 163 право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве» // Сборник законодательства Российской Федерации. 2015. N 50. Ст. 7172.

1.36. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 N 1387 «О порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве»// Сборник законодательства Российской Федерации. 2015. N 52 (часть I). Ст. 7612.

1.37. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2015 N 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта

муниципально-частного партнерства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015, N 52 (часть I). Ст. 7613.

1.38. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 N 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве»// Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. N 2 (часть I). Ст. 365.

1.39. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2015 N 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. N 2 (часть I). Ст. 388.

## 2. Научная литература

2.1. Антошкиева Т.М. Государственно-частное партнерство: проблемы и возможности применения в России /Т.М. Антошкиева// Пространство экономики . – 2013. – №3-3. – С.55-59.

2.2. Аретова Е.В. Государственно-частное партнерство в России: современные проблемы и перспективы развития / Е.В. Аретова// Пространство экономики . – 2013. – №4-3. – С.138-142.

2.3. Балакин В. И. Государственно-частное партнерство в зарубежных интеграционных проектах КНР / В.И. Балакин // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. – 2014. – №19. –С. 39-45.

2.4. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: Автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.03 / А.В. Белицкая // МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2011. – 24 с. – С. 8.



2.5. Березин А. Э. Институт государственно-частного партнерства в России: экономический и правовой аспекты/ А.Э. Березин //Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – №. 22.

2.6. Варнавский В. Г. Использование механизмов доверительного управления и концессий для повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью / В.Г. Варнавский // Имущественные отношения в РФ . – 2012. – №5. – С.19-29.

2.7. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / А.В. Клименко, В.А. Королев, А.В. Баженов, А.М. Воротников. – Издательский дом ГУ ВШЭ. М., 2010. – 288 с.

2.8. Васильев В. Правовые вопросы осуществления государственно-частного партнерства / В. Васильев // Транспорт Российской Федерации. – 2006. – № 4. – С. 28-29.

2.9. Вилисов М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / М. Вилисов // Власть. – 2006. – №. 7. – С. 14-19.

2.10. Ганжа И. эволюция государственно-частного партнерства на различных этапах развития государства/ И. Ганжа // Вестник АГТУ. Серия: Экономика . – 2012. – №2. – С.9-20.

2.11. Давыдова И.П. Государственные (муниципальные) услуги и функции: сущность правовых категорий / И.П. Давыдова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. С. – 25-27.

2.12. Дятлова Н. Развитие регионального законодательства /Н. Дятлова, М. Тонкова // ГЧП Журнал. – 2012. – №1. – С. 7-10.

2.13. Емельянов Ю.С. Государственно-частное партнерство: инновации и инвестиции. Мировой и отечественный опыт / Ю.С. Емельянов. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. – 368 с.

2.14. Завьялова Е. Б. Лизинг как форма государственно-частного партнерства/ Е.Б. Завьялова // Вестник МГИМО, – 2013. –№4 (31). –С.251-256.

2.15. Зельднер А. Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства/ А.Г. Зельднер //М.: Институт экономики РАН. – 2010. – С. 38.

2.16. Ивантер В. Деньги государственные, исполнение частное/ В. Ивантер //Прямые инвестиции. – 2008. – №. 7. – С. 62-65.

2.17. Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации/ Н.А. Игнатюк// М. :Эксмо, – 2009. – 400 с.

2.18. Кабашкин В. А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации/ В.А. Кабашкин //М.: Изд-во «Дело» АНХ. – 2010. – С. 22.

2.19. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы/ В.А. Кабашкин. – М. : ООО «МИЦ», 2010. –575 с.

2.20. Кабашкин В.А. Развитие государственно-частного партнерства в странах Азии/ В.А. Кабашкин. – М.: ООО «МИЦ», 2010. – 122 с.

2.21. Камышанченко Е. Н. Особенности использования механизма государственно-частного партнёрства для создания и обновления инфраструктуры за рубежом и в России / Е.Н. Камышаченко, М.А. Масленникова // Научные ведомости БелГУ. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика . – 2011. – №7-1 (102). – С.55-63.

2.22. Кирсанов А. Н. О единстве частного и публичного интереса в ГЧП / А.Н.Кирсанов // Научный журнал КубГАУ. – 2015. – №105. – С.616-623.

2.23. Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса/ М. Клинова //Вопросы экономики. – 2012. – Т. 8. – С. 109-127.

2.24. Ковригина С. В. Государственно-частное партнерство: подходы и классификация/ С.В. Ковригина // Фундаментальные исследования. – 2014. – №. 11-12. – С. 66-75.

2.25. Козырева Н.М. Анализ опыта зарубежных стран в вопросе информационной поддержки трансфера инновационных технологий в коммерческий сектор / Н.М. Козырева // Computationalnanotechnology. –2014. – №2.

2.26. Коновалова М.Е. Государственно-частное партнерство и его роль в структурных преобразованиях экономики России/ М.Е. Коновалова// Проблемы современной экономики. –2010. – №2. – С.82-85.

2.27. Литовченко С.Е. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве» /С.Е. Савченко// М.: Ассоциация менеджеров, – 2007. – 65 с.

2.28. Макаров И.Н. Национальные системы управления государственно-частным партнерством / И.Н. Макаров, В.В. Колесников // Российское предпринимательство. –2013. –№ 13. – С. 50–54.

2.29. Макаров О.В. Правовой режим государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности: содержание, проблемы, формы/ О.В. Макаров // Российская юстиция. –2011. –№ 8. – С. 38.

2.30. Мартусевич Р. А. Мировой опыт государственно-частных партнерств в коммунальном хозяйстве: факторы успеха и неудач с позиций частного сектора / Р.А. Мартусевич //М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. – 2006. – №. 1. – С. 1-24.

2.31. Матаев Т. М. Риски в сфере государственно-частного партнерства / Т.М. Матаев // Проблемы современной экономики. – 2014. – №. 2 (50). – С. 16-34.

2.32. Матвеев В. А. Многосторонние проекты на пространстве ШОС: оценка механизмов их реализации / В.А. Матвеев //Китай в мировой и региональной политике. История и современность. – 2015. – Т. 20. – №. 20. – С. 109-115.

2.33. Мерзлов И.Ю. Международный опыт развития государственно-частного партнерства в экономически развитых странах: институциональный

аспект/ И.Ю. Мерзлов // Вестник ПГУ. Серия: Экономика. –2012. –№3. – С.75-81.

2.34. Михеев В. А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации / В.А. Матвеев // Проблемы формирования государственных политик в России. – 2006. – №. 4. – С. 58-73.

2.35. Мурадова Ю.А. проблемы финансового обеспечения государственно-частных партнерств/ Ю.А. Мурадова// Кант. – 2011. – №2. – С.123-126.

2.36. Нижегородцев Р. М. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Р.М. Нижегородцев. – Кемерово: Сибирская изд. группа, 2012. – 162 с.

2.37. Пешкова А. А. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в России / А. А Пешкова, Н.В. Городнова // Российское предпринимательство – 2015. – №3. – С. 20.

2.38. Погудаева М.Ю. Основные формы экономического взаимодействия частного бизнеса и государства / М.Ю. Погудаева // Экономический журнал. –2012. –№25. –С.110-119.

2.39. Родин А. А. Взаимодействие международного и внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства :дис./ А.А. Родин. М, – 2010.

2.40. Садыхов А.П. Модель ГЧП в Китае: две стадии развития. Управление по планированию программ ГЧП и взаимодействию с МФО /А.П. Садыхов. М., 2010.

2.41. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты /В.Е Сазонов// М, – 2012.

2.42. Сазонов В. Е. О некоторых положениях зарубежного и российского законодательства о государственно-частном партнерстве: Сравнительно-правовой обзор / В.Е. Сазонов. – М. : Московская областная коллегия адвокатов «Сазонов, Маркин и партнеры», 2012. – 202 с.

2.43. Самоловов Д. А. Отношения государственно-частного партнерства в Российской Федерации: основные признаки и необходимость правового регулирования / Д.А. Самоловов // Имущественные отношения в РФ. – 2014. – №6 (153). – С.30-41.

2.44. Селезнев П. Л. Международный опыт и перспективы реализации государственно-частных партнерств в России / П.Л. Селезнев // Бизнес в законе. – 2009. – №5. – С.349-351.

2.45. Сильвестров С.Н. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: Зарубежный и российский опыт / С.Н. Сильвестров. – М.: Либроком, 2012. – 256 с. – С. 11.

2.46. Трунова О. Д. Особенности реализации государственно-частного партнерства в сфере образования в России и за рубежом / О.Д. Трунова, М.В. Силин // Ars Administrandi. – 2015. – №. 4. –С. 23-34.

2.47. Чиркин В. Е. Основы государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2014. –384 с.

2.48. Шамхалова Ф.И. Государственно-частное партнерство в развитии социальной сферы регионов Российской Федерации / Ф.И. Шамхалова // Экономические науки. – 2011. – №. 9. – С. 89-91.

2.49. Шуленина Н.В. Государственно-частное партнерство как политический феномен: перспективы адаптации успешных зарубежных практик к российским реалиям / Н.В. Шуленина, Д.А. Ваяс // Вестник РУДН. – 2013. – №1. – С. 5-14.

### 3. Зарубежная научная литература:

3.1. Abdel Aziz A. M. Successful delivery of public-private partnerships for infrastructure development / A.M. Abdel Aziz // Journal of construction engineering and management. – 2007. – Т. 133. – №. 12. – С. 91-95.

3.2. Biesmans J. Confédération Construction estl'organisationcouples de l'ensemble du secteur de laconstructionenBelgique/ J. Biesmans, P. Gillion,

J. Meester. Cadre juridique des partenariats public-privé – Bruxelles: Editeur responsable: Robert de Mûelenaere, 2010. – P. 5-13.

3.3. Chow D. The Legal System of the People's Republic of China in a Nutshell /D. Chow. – West Academic, 2015. – 126 p.

3.4. Com E. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions/ E. Com// Public Management Review. – 2004. – № 4. – P. 5-11.

3.5. De Bettignies J. E. The economics of public-private partnerships / J. De Bettignies, T. Ross //Analyse de Politiques. – 2004. – P. 135-154.

3.6. Deloitte R. Closing the infrastructure gap: The role of public-private partnerships / R. Deloitte. – London. Deloitte Development LLP, 2006. –P. 23-35.

3.7. Geddes M. Making Public Private Partnerships Work: Building Relationships And Understanding Cultures /M. Geddes. – Hants (England): Gower Publishing, Ltd., 2005. – 137 p.

3.8. Gerrard M.B. Public-Private Partnerships: What Are Public-Private Partnership, and How Do They Differ from Privatizations?/ M.B. Gerrard // Finance & Development. –2001. –Vol. 38. –№3. – P. 35.

3.9. Grimsey D. Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance/ D. Grimsey, M. Lewis. – Edward Elgar Publishing, 2007.

3.10. Ham H. Building Public-Private Partnerships: Assesing and Managing Risks in Port Development/ H. Ham, J. Koppenjan //Public Management Review. – 2001. – Vol. 3. – № 4. – P. 598.

3.11. Hardcastle C. Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities/ C. Hadcastle, K. Boothroyd. – 2003.

3.12. He G. Changes and challenges: China's environmental management in transition/ G. He //Environmental Development. – 2012. – T. 3. – P. 25-38.

3.13. Hodge G. A. The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience/ G. Hodge, C. Greve. – Edward Elgar Publishing, 2005. – 127 p.

3.14. Kappeler A. Public-Private Partnerships in Europe-before and during the recent financial crisis/ A. Kappeler // Economic and financial reports. – 2010. – №. 04. –P. 23-43.

3.15. Ke Y. Public-Private Partnerships in China's Infrastructure Development: Lessons Learnt / Y. Ke, S. Wang S., A. Chan. – Delft University of Technology, Faculty of AREH. – 2009. – P. 177.

3.16. KeY.Risk misallocation in public–private partnership projects in China / Y. Ke, S. Wang S., A. Chan. //International Public Management Journal. – 2013. – T. 16. – №. 3. – P. 438.

3.17. Kinnock N. Using public-private partnerships to develop transport infrastructure / N. Kinnock // Public Private Partnerships. – 1998. – № 7. – P. 97-105.

3.18. Klijn E.H. Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Processes and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships/ E.H. Klijn / Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. –2009. –№5. –P. 85-98.

3.19. Li B. An overview of public-private 1 partnership / B. Li //Public-private partnerships: managing risks and opportunities. – 2008. – P. 3-14 .

3.20. Linder S.H. Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings / S.H. Linder/ – Westwood (MA, USA): Massachusetts Institute of Technology, 2000. – P. 19-35.

3.21. MartyF. Lespartenariatspublic-privé [Государственно-частные партнерства]/ F. Marty. – Paris: Éditions La Découverte, 2006. – P. 30-42.

3.22. Medall Vela F. Estrategias de internacionalización de las constructorasespañolas: Minor thesis/ F. Medall Vela. – Barcelona: UniversitatPolitàcnica de Catalunya, 2006. – P. 81.

3.23. Petersen O.H.Public-Private Partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland / O.H. Petersen // International Public Management Review. –2011. – Vol. 12. – № 2. – P. 1-37.

3.24. Shen L. Improving Sustainability Performance for Public-Private-Partnership (PPP) Projects / L. Shen //Sustainability. – 2016. – Т. 8. – №. 3. – P. 289-299.

3.25. Xie J. 12 Public-Private Partnerships (PPPs) in China / J. Xie //New Forms of Procurement: PPP and Relational Contracting in the 21st Century. – 2016. – P. 216

3.26. Yescombe E.R. Public-private partnerships: principles of policy and finance. – Burlington (MA, USA): Butterworth-Heinemann, 2007. – 368 p. – P. 2–3.

3.27. Zhang S. PPP application in infrastructure development in China: Institutional analysis and implications //International Journal of Project Management. 2015. Т. 33. №. 3. С. 497-509.

3.28.

#### 4. Документальные и статистические публикации

4.1. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия; Организация Объединенных Наций. – Нью-Йорк – Женева: ООН, 2008. – 114 с. – С. 1. [http://safbd.ru/sites/default/files/rukovodstvo\\_eek\\_oon\\_po\\_gchp.pdf](http://safbd.ru/sites/default/files/rukovodstvo_eek_oon_po_gchp.pdf) (дата обращения: 23.03. 2016).

4.2. Путин В.В. Вступительное слово на совещании по проблемам инфраструктуры, 30.04.2008// Официальный сайт президента РФ URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/18> (дата обращения 22.04.2016)

4.3. Путин В.В. Послание Президента Федеральному Собранию, 12.12.2012.// Официальный сайт президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения: 22.03.2016).

4.4. Путин В.В. Речь на совещание по вопросу «Государственно-частное партнерство – основа посткризисного развития регионов». – 14.09.2009. // Архив сайта председателя Правительства РФ В.В. Путина 2008-



2012. URL: <http://archive.premier.gov.ru/visits/ru/6131/events/5002/> (дата обращения 12.03.2016).

4.5. Статистические данные по проектам ГЧП в Китае Всемирного банка // Официальный сайт Всемирного банка. URL [http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=&tab=map&countryshortname\\_exact=China](http://www.worldbank.org/projects/search?lang=en&searchTerm=&tab=map&countryshortname_exact=China) (дата обращения: 22.03.2016).

4.6. A guidebook on public-private partnership in infrastructure / Economic and social Commission for Asia and the Pacific. – Bangkok: UNESCAP, 2011. – P. 1.

4.7. Dot U. Report to Congress on Public-Private Partnerships //Cited in User guidebook for implementing public-private partnerships for transportation infrastructure projects in the United States. Final Report. – 2004. –146 p.

4.8. Progressing the Waterview Connection as a Public Private Partnership. An investigation of the value of a public private partnership. Report of the Waterview Connection. – Procurement Steering Grou, 2008. – 48 p.

4.9. The Global Competitiveness Report 2014—2015 // World Economic Forum, Geneva, 2014. URL: <http://www.weforum.org/> (дата обращения: 18.04.2016).

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица Основные формы государственно-частного партнерства<sup>109</sup>

№	Международная аббревиатура	Полное название	Описание
1.	ВОТ	Build-Operate-Transfer (Построй-Управляй-Передай)	Концессия: строительство, право пользования в течение установленного срока и передача объекта государству
2.	ВООТ	Build-Own-Operate-Transfer (Построй-Владей-Управляй-Передай)	Аналогично №1, но частный партнер владеет объектом в течение срока контракта.
3.	ВТО	Build-Transfer-Operate (Построй-Передай-Управляй)	Аналогично № 1, но передача объекта происходит сразу после его строительства. Частный партнер обслуживает объект, а государство возмещает затраты регулярными платежами
4.	ВОО	Build-Own-Operate (Построй-Владей-Управляй)	Аналогично № 2, но по истечении срока контракта право собственности на объект остается у частного партнера
5.	ВОМТ	Build-Operate-MaintainTransfer (Построй-Управляй-Поддерживай-Передай)	Аналогично № 1, но с акцентом на содержании объекта из собственных средств частного партнера в течение срока контракта.
6.	ДВООТ	Design-Build-Own-OperateTransfer (Спроектируй-Построй-Владей-Управляй-Передай)	Аналогично № 2, но в обязанности частного партнера также входит проектировка объекта.
7.	ДВФО	Design-Build-FinanceOperate (Спроектируй-Построй-Финансируй-Управляй)	Акцент на финансировании частным партнером затрат, связанных с постройкой и обслуживанием объекта. Публичный партнер возмещает издержки регулярными платежами. Объект изначально находится в собственности государства

<sup>109</sup>Hodge G. A. The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience/ G. Hodge, C. Greve. – Edward Elgar Publishing, 2005. – 127 p.