

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

И.о. заведующего кафедрой  
теоретических и публично-правовых  
дисциплин,  
доктор юрид. наук, профессор  
\_\_\_\_\_ О.Ю. Винниченко  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
магистерская диссертация

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-  
ПРАВОВАЯ ФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ  
ВЛАСТИ И БИЗНЕС-СТРУКТУР

40.04.01 Юриспруденция  
Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнила работу                      Решетникова Екатерина Вячеславовна  
Студентка 3 курса  
заочной формы обучения

Научный руководитель                Астахова Марина Анатольевна  
доцент, кандидат юрид.  
наук,

Рецензент                                  Червякова Евгения Владимировна  
Директор  
ООО ЮФ «БАЗИС»

Тюмень  
2021

## ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ .....	2
ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	9
1.1.МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА.....	9
1.2. СУЩНОСТЬ И ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА .....	21
1.3 МИРОВОЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	23
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	40
2.1. ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ ПРАКТИКИ ВНЕДРЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	40
2.2. РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ЧАСТНОГО СЕКТОРА.....	48
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	51
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	55

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

<b>ГЧП</b>	—	Государственно-частное партнерство
<b>ЕБРР</b>	—	Европейский банк реконструкции и развития
<b>ЕЭК</b>	—	Европейская экономическая комиссия
<b>ИП</b>	—	Инвестиционный проект
<b>КЖЦ</b>	—	Контракт жизненного цикла
<b>НИОКР</b>	—	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки
<b>ОАО</b>	—	Открытое акционерное общество
<b>РФ</b>	—	Российская Федерация
<b>СНГ</b>	—	Содружество Независимых Государств
<b>ООН</b>	—	Организация Объединенных Наций
<b>ФЗ</b>	—	Федеральный закон
<b>ЦУР</b>	—	Цели в области устойчивого развития
<b>ЭКА</b>	—	Экономическая комиссия для Африки
<b>ЭСКАТО</b>	—	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана

## ВВЕДЕНИЕ

Настоящая работа посвящена исследованию правового регулирования взаимодействия бизнес-структур и органов публичной власти в рамках государственно-частного партнерства.

**Актуальность** данной темы исследования обусловлена тем, что проблемы взаимодействия бизнеса и органов государственной власти в рамках проектов ГЧП затрагивает ряд факторов, которые связаны с основными тенденциями в политической, экономической и социальных сферах.

Одним из определяющих факторов успеха реформирования экономики, и как следствие увеличения экономического роста является формирование определённых моделей взаимодействия бизнеса и власти как в Российской Федерации, так и в других странах мира. Успех различных форм взаимодействия частного сектора с государством также положительно влияет на эффективность функционирования политической системы в целом. Однако формирование тех или иных моделей зависит от предыдущего опыта развития страны, существующей политической культуры и сформировавшихся социальных, экономических и политических институтов.

Интерес к проблеме взаимодействия бизнес-структур и органов государственной власти также связан с задачами управления. Построение эффективной модели взаимодействия бизнес-структур и органов государственной власти требует формирования соответствующих институциональных основ такого взаимодействия, а также разработки механизмов их реализации на практике. Во многих странах существует необходимость институционализации взаимодействия бизнеса и власти, а также создания эффективных механизмов их взаимодействия.

Современная экономическая ситуация требует от государства принятия принципиально новых и гибких путей развития. Инвестиции и знания частного сектора экономики могут помочь решить задачи социального и экономического развития, что существенно повысит темпы экономического роста.

Партнерские отношения между органами государственной власти и бизнеса постепенно расширяются и проникают в те сферы экономики и политики, которые ранее были закрыты или ограничено доступны для бизнеса: социальную и производственную сферу, оборону, безопасность. Это потребовало создание абсолютно новых форм экономического взаимодействия частного бизнеса и государства. Для характеристики данных отношений используется термин «государственно-частное партнерство».

В мировой практике чаще всего понятие государственно-частное партнерство связано с привлечением ресурсов бизнеса в социальную сферу, для реализации услуг, которые государство должно оказывать населению. Благодаря этому государство и частный сектор как партнеры могут реализовывать совместные проекты, разделяя между собой задачи и риски, используя опыт бизнеса и что важно институциональную и политическую поддержку государства, тем самым увеличив шансы на успех проекта.

В России сотрудничество бизнес-структур с органами государственной власти сталкивается с серьезными проблемами, которые проявляются в недостатках правовой базы; несовершенстве форм и методов реализации партнерских отношений; различными административными барьерами; несовершенством механизмов финансирования и др.

**Объектом** исследования данной работы является взаимодействие бизнес-структур и органов государственной власти в рамках Государственно-частного партнерства в национальном и международном праве.

**Предмет** исследования – правовые аспекты взаимодействия бизнес-структур и органов государственной власти в рамках реализации программ социально-экономического развития с использованием проектов ГЧП.

**Цель** состоит в выявлении проблем и характерных особенностей функционирования моделей ГЧП через существующие нормативно-правовые и институциональные механизмы.

Для достижения данной цели необходимо решение следующих основных **задач** исследования:

1. Рассмотреть существующие подходы к изучению взаимодействия частного сектора экономики и власти, сложившиеся в научной литературе;
2. Проанализировать типологии моделей ГЧП с учетом имеющихся подходов.
3. Исследовать и охарактеризовать мировой опыт правового регулирования деятельности государственно-частного партнерства.
4. Выявить основные проблемы практики внедрения государственно-частного партнерства;
5. Разработать предложения по совершенствованию системы взаимодействия органов государственной власти и бизнеса в рамках ГЧП.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды ученых и практиков, рассматривавших в своих исследованиях вопросы взаимодействия предпринимательского сообщества и органов государственной власти. На монографическом и диссертационном уровне данные вопросы исследовались многими представителями юридических и экономических наук.

Исследованию проблем развития механизмов ГЧП посвящено большое количество трудов отечественных и зарубежных ученых: Агазарян Н.В., Бурцевой Т.А., Варнавского В.Г., Верховской Е.П., Воротникова А.М., Григорьевой Е.М., Дриго М.Ф., Егоровой Н.В., Зельднера А.Г., Караваевой И.В., Киреевой Е.В., Масловой С.В., Оганисян С., Сильвестрова С.Н., Шохина С.О., Шохина А.Н., Бек М., Делмона Дж., Кролл Х., Хьюбера М., Фишера Р.

Представляют интерес работы по теории и практике взаимодействия бизнес-структур и органов государственной власти А. Н. Шохина, его работы описывают состояния системы взаимодействия государственной власти и бизнеса в России на различных уровнях на протяжении длительного периода. В них подробно рассматриваются практики формирования механизмов взаимодействия властных структур и частного сектора.

Фильченков В.А. предлагает рассмотреть ГЧП, как "институт, основанный на совокупности формальных и неформальных правил, направленных на организацию совместной деятельности государства, органов

местного самоуправления и предпринимательских структур в целях удовлетворения интересов общества, в рамках которой на равных правах удовлетворяются социальные и экономические интересы сторон". Основную цель ГЧП Фильченков В.А. видит в создании социально-значимых объектов инфраструктуры для повышения качества жизни населения.

Агазарян Н.В. рассматривает в своих работах международный опыт развития ГЧП на примере стран с различным уровнем экономики. Также он рассматривает в своих работах мировые практики в целях применения лучших из них при реализации проектов ГЧП в России.

**Нормативную основу** составили Конституция РФ, международные нормативно-правовые акты, нормы российского законодательства, осуществляющие правовую регламентацию отношений в рассматриваемой сфере.

**Методология** исследования основана на использовании совокупности общенаучных (диалектический метод, анализ, синтез, и др.) и частнонаучных методов научного познания: формально-юридический, статистический; системно-структурный; социологические методы; изучение и анализ информационно-аналитических документов, а также публикаций в средствах массовой информации, в том числе размещенных в сети «Интернет»».

**Эмпирическую основу** составили российские и зарубежные правовые акты по теме исследования; аналитические и статистические материалы Европейского банка реконструкции и развития, Всемирного банка, Национального центра государственно-частного партнерства России, публикации по теме исследования в периодической печати Российской Федерации и зарубежных стран, а также результаты исследований других авторов.

Результатом диссертационного исследования являются следующие **положения и выводы, выносимые на защиту**:

1. Взаимодействие бизнеса и власти должно отражать интересы населения, быть выгодным для бизнеса, увеличивая его прибыль, а также быть

результативным и эффективным для политики государства. Для этого необходимо развивать законодательную базу, которая позволит выстраивать отношения прежде всего в формальном ключе.

2. В существующих на сегодняшний день ограничениях, связанных с распространением коронавируса COVID-19, многие государства нуждаются в дополнительных инвестициях. Увеличилась потребность в государственных закупках, в особенности в сфере здравоохранения. Бюджетные инвестиции сокращаются и требуется финансовая поддержка от частного сектора. Важно, чтобы для бизнеса в проектах ГЧП были закреплены гарантии, в том числе предоставление налоговых льгот, предоставление кредитного поручительства, государственной поддержки в случае введения каких-либо ограничений в стране, которые могут повлиять на реализацию проекта ГЧП.

3. Совершенствование взаимодействия бизнеса с различными институтами власти в рамках проектов ГЧП позволит обеспечить более лояльные условия для развития бизнеса, а, следовательно, будет способствовать развитию экономической и социальной сфер.

**Теоретическая значимость** исследования заключается в том, что в работе на основе анализа последних научных исследований и практики применения проектов ГЧП, проанализированы правовые и организационные проблемы, связанные с внедрением таких проектов.

**Практическая значимость** состоит в том, что рекомендации и конкретные предложения направлены на повышение эффективности реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства. Кроме этого, затрагиваемые в работе аспекты могут предоставить бизнес-сообществу больше информации об имеющихся проблемах в рамках ГЧП.

**Структура** магистерской диссертации и последовательность поставленных задач направлены на достижение цели. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и приложений. Во введении озвучена актуальность исследования, цели и задачи



работы, определен предмет и объект исследования, теоретическая и эмпирическая базы, практическая и теоретическая значимости исследования.

В первой главе исследованы теоретические основы формирования и становления государственно-частного партнерства, дана правовая характеристика, изучен мировой опыт форм взаимодействия бизнеса и власти. Во второй главе изучены вопросы действующей практики государственно-частного партнерства на примере России и зарубежных стран, определены существующие проблемы, а также озвучены направления повышения эффективности государственно-частного партнерства.

## ГЛАВА 1. 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

### 1.1. МОДЕЛИ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

Система взаимодействия власти и бизнеса зависит от множества факторов: начиная от исторически сложившихся отношения между обществом и государством, традиций разрешения деловых конфликтов и заканчивая уровнем политической культуры в стране. На сегодняшний день, в мировой практике можно выделить две принципиально отличные друг от друга модели взаимодействия бизнеса и государства: плюралистическая и корпоративистская. Обе эти модели определяются одинаковыми параметрами, у них схожий состав акторов, в качестве которых часто выступают органы государственной власти, крупные бизнес - структуры и ассоциации бизнеса. Современная политическая система допускает симбиоз этих двух моделей, что позволяет говорить о многообразии существующих связей между государством и бизнесом, зависящих от конкретного периода времени, определенного региона и политической обстановке в стране в целом.

Плюралистическая модель предполагает отсутствие преобладанию какой-либо части общественной системы над другой, так как все части зависят друг от друга. Государство в той или иной мере действует в интересах бизнеса, но в то же время, государство в целях обеспечения стабильности, может действовать в интересах общества в целом. В периоды кризиса государство способно регулировать возникающие перекосы в системе, что обеспечивает стабильность и защищённость общества в целом.

Плюралистическая модель взаимодействия бизнеса и государства основывается на англо - американской традиции, ей присущи такие черты как:

- индивидуализм как наиболее преобладающий принцип социально-экономического поведения основной части населения, ориентация на личный успех, в первую очередь в бизнесе, готовность принять на себя серьезные

риски, связанные с достижением успеха и высокого личного уровня материального благосостояния.

Большинству экономически активного населения США и Великобритании присуща ориентация на личный успех, буквально «культ успеха», прежде всего в бизнесе, и высокая степень готовности принять на себя серьезные риски, связанные с достижением успеха и высокого личного уровня материального благосостояния;

- прибыль рассматривается как основной показатель успешности бизнеса, несмотря на возросшее значение социальных и экологических векторов развития экономики.

- конкуренция рассматривается как основа деловой этики и системы бизнес -регулирования;

- государство участвует в выработке совместно с бизнесом правил регулирования, разрешении конфликтов, с которыми не может справиться само деловое сообщество (сильна тенденция к саморегулированию бизнеса), а также в поддержке национального бизнеса на международных рынках;

- судебные тяжбы являются основным методом разрешения конфликтов между участниками корпоративных отношений.

Основными элементами плюралистической модели взаимодействия бизнеса и государства являются:

- большое количество групп давления, конкурирующих между собой за лоббирование той или иной политики;

- лидерство в группах давления, адекватно учитывающее реакцию своих членов;

- государство, которое остается независимым от групп давления, в то время как они могут продолжать выдвигать ему свои предложения и некоторые из этих предложений могут быть даже институционализированы.

В плюралистической системе частный бизнес является равным участником политического процесса наряду с государством. Что касается бизнес - ассоциаций, то их возможности зависят от того, на сколько

направления их деятельности и принимаемые решения совпадают с интересами членов этих организаций. В случае принятия позиции, с которой эти члены не согласны, данные участники покинут эту ассоциацию тем самым ослабив ее сокращением доходов и снижением доверия представлять интересы бизнеса в целом. Бизнес - ассоциации обладают небольшой или не обладают никакой властью совершать какие-либо действия, которые ограничивают их членов. Кроме того, наблюдается некая конкурентная борьба между различными ассоциациями, в рамках которой каждая организация стремится показать, что именно она лучше оказывает услуги и более эффективно представляет интересы своих членов, чем другие. В рамках плюралистического подхода бизнес рассматривается как одна из групп интересов или групп давления. [Большаков, с. 45]

В этой теории демократия рассматривается как рынок с более или менее совершенной конкуренцией. Различные экономические интересы представлены отдельными лицами, политическими партиями и группами интересов, которые конкурируют за влияние в различных областях политики. Можно выделить четыре основные черты плюралистической модели: она предполагает относительно равный доступ к разработке политических решений, фрагментацию рынка, конкурентный процесс определения политики и нейтралитет правительства. Эти теоретические условия формируют систему, в которой каждый свободен реализовывать свои политические цели и в которой процесс разработки новых решений не монополизирован государством.

Все западные демократии демонстрируют некоторую степень плюрализма, но Соединенные Штаты, возможно, ближе всего подошли к реализации этой модели. Однако плюралистическая модель подвергалась критике по нескольким причинам. Основным аргументом было то, что в действительности доступ к власти неравномерно распределен в демократической системе, что обусловлено различным уровнем образования, экономическими ресурсами и политическими ограничениями.

Исследования ученых-плюралистов привели к развитию элитарной теории, которая признает, что финансово привилегированные индивиды и группы оказывают большее влияние на формирование политики, чем другие группы. Кроме того, ставится под сомнение нейтральность правительства. Скорее, предполагается, что государство отдает предпочтение одним группам перед другими и что оно участвует в процессе разрешения конфликтов, часто в связи с необходимостью отстаивать свои собственные интересы.

Корпоративистская или неокорпоративистская модель противоположна плюралистической. Она предусматривает несколько иные факторы взаимодействия бизнеса и государства.

Корпоративизм (неокорпоративизм) — это отношения сотрудничества между правительством и определенными группами интересов, целью которых является обеспечение стабильности и предсказуемости в разработке и реализации политики, чаще всего финансовой.

Модель корпоративизма допускает существование ограниченного количества корпораций-союзов, обладающих исключительным правом на выражение интересов своих членов и имеющих иерархически организованную структуру. Зачастую вступление в эти союзы стимулируется властями. Под корпорацией все чаще понимается относительно замкнутая структура, обладающая экономическим характером, но в процессе своего развития приобретающая определенную политическую роль, которая может выражаться как в прямом влиянии на сферу политики, так и в создании определенных правил игры для достаточно большого количества участников — правил, похожих на политические.

Корпоративистская или неокорпоративистская модель взаимодействия эволюционирует в контексте следующих социально-культурных особенностей:

- ориентация на партнерство и сотрудничество различных профессиональных и социальных групп;
- сложившаяся этика системы бизнес-коммуникаций рассматривает обеспечение прибыльности компании как условие, но не исчерпывающую

конечную цель бизнеса. Социальные обязательства считаются чрезвычайно важными, заслуживающими в случае необходимости того, чтобы внести изменения в ведение бизнеса;

- конкуренция рассматривается как важное условие развития, которое, однако, не исключает возможности и необходимости ее ограничения в определенных случаях для обеспечения интересов экономики в целом;

- государство в корпоративистской традиции является важным экономическим агентом, обеспечивающим выработку и соблюдение общих «правил игры», а также рассматривается как сила, несущая большие социальные обязательства перед обществом в целом и имеющая поэтому право выдвигать соответствующие требования к бизнесу;

- в случае возникновения конфликтов в деловой сфере, предпочтительным способом их разрешения считается достижение договоренности между основными заинтересованными группами. Судебные процедуры рассматриваются как крайний способ разрешения конфликтов в случаях, когда исчерпаны все способы достижения досудебных решений;

Таким образом, корпоративистская модель предполагает значительное влияние власти на бизнес - сообщество, создание крупных корпораций, интересы которых более успешно лоббируются во властных структурах, а также корпоративизм нуждается в наличии развитых, централизованных и сплоченных экономическими интересами групп. [Большаков, с. 48]

Корпоративистская модель описывает отношения сотрудничества между правительством и определенными группами интересов. В этой модели сотрудничество служит цели поддержания стабильности процедур разработки и реализации политики государства. Неокорпоративизм фокусируется в первую очередь на экономической политике. Три сектора, такие как общество, бизнес и государство участвуют в переговорах по вопросам политики, и институционализированный процесс переговоров между представителями этих ключевых секторов называется посредничеством.

Важнейшими элементами корпоративизма являются то, что правительство предоставляет монополию на представительство определенным ассоциациям в обмен на их сотрудничество в разработке политики. Кроме этого, государство существенно вмешивается в экономику для достижения определенных целей. Одной из главных целей является разработка финансовой политики - попытка контролировать инфляцию путем приговоров с частным сектором о заработной плате и ценах на товары и услуги. Финансовая политика, по мнению многих ученых, является "основной областью" корпоративизма. Критики данной считают, что корпоративизм менее точен в описании систем групп интересов, чем плюрализм.

В период экономических кризисов в странах, использующих в основном плюралистическую модель, начинали применять неокорпоративизм. Например, в Великобритании как консервативные, так и лейбористские правительства образовывали неокорпоративистские институты. В том числе был образован Совет по развитию национальной экономики, который собрал на одной площадке государственные органы, профсоюзы и ассоциации работодателей для обсуждения экономических проблем.

В США так же в периоды экономических кризисов были предприняты попытки использовать некоторые принципы неокорпоративистской модели.

Однако данные инициативы нашли своих противников. Ряд исследователей считали, что профсоюзы должны быть ограничены во власти.

Американский политолог Филипп Шмиттер в своих работах использует разделение на неокорпоративистские страны и плюралистические.

Швеция, Норвегии, Нидерланды и Дания используют со своей политике взаимодействия с бизнес-сообществами неокорпоративистскую модель, а США - плюралистическую. По мнению Ф. Шмиттера неокорпоративистская модель смогла сформироваться в небольших европейских странах из-за наименее развитых интернационализированных экономик. Кроме этого, в таких странах сформировались наиболее организованные союзы работодателей и работников.

Корпоративистские тенденции просматривались особенно отчетливо, если в таких странах имелись мощные социал-демократические партии, сохранялись устойчивые электоральные предпочтения, если они обладали относительным культурным и языковым единством и соблюдали нейтралитет во внешней политике. И, напротив, с наивысшими трудностями в поддержании подобных «общественных договоров» столкнулись страны с более слабой социал-демократией, менее постоянным в своих предпочтениях электоратом и глубокими расхождениями в подходах к решению военных вопросов и проблем безопасности. [Гайнутдинов, с.15-18]

Для формирования неокорпоративизма в стране должны появляться ассоциации и союзы, члены которых будут связаны между собой экономическими интересами.

При диалоге между профсоюзами, государством и бизнесом, должны быть четко определены основные «спикеры»- представители интересов той или иной группы и должна быть определена организация, которая будет обладать полномочиями, выступать от лица ее членов.

В США напротив существует множество организаций, которые в рамках лоббирования интересов какой-либо группы конкурируют между собой.

В Великобритании интересы работодателей и профсоюзов представляли две сформированные организации - Конфедерация британской промышленности и Британский конгресс тред-юнионов соответственно. Однако возможности этих организаций заключать обязательные соглашения от лица ее членов была достаточно жестко ограничена.

Для исследования также имеют интерес модели социального взаимодействия «государство-бизнес-общество» В рамках данного взаимодействия происходит распределении ресурсов и доходов национальной экономики с учетом одного из доминирующих участников

В рамках Американской модели доминирующее социальной взаимодействие происходит у государства с бизнесом, основными целевыми ориентирами развития таких отношения являются темпы экономического



роста. Со стороны государства имеется финансовая поддержка крупного корпоративного сектора путем дотаций или субвенций. Основными странами с такой моделью можно считать США и Японию.

Следующий вид модели – германская. В такой модели преобладают отношения бизнеса с обществом, основанные на социальном партнерстве. Финансирование социальных расходов происходит за счет страховых взносов корпоративного сектора. Странами, в которых реализуется такие отношения являются Австрия, Германия, Швейцария.

Скандинавская модель, которая характерна для таких стран, как Швеция, Норвегия, Финляндия выстраивает диалог между государством и обществом. Целевым ориентиром является социальная стабильность. Государство финансирует социальные доходы населения.

Анализ основных моделей взаимодействия бизнеса государства и общества показывает, что каждая из них сложилась в специфических культурных, экономических и социальных условиях, каждая имеет свои сильные и слабые стороны. В последнее время среди бизнес-сообщества существует мнение, что англо-американская (плюралистическая) модель, а именно такие ее принципы, такие как информационная прозрачность компаний и защита миноритарных инвесторов, создает более благоприятные условия для привлечения инвестиций.

Система взаимодействия государства и бизнеса в разных странах функционирует по-разному. Несмотря на то, что речь идет о странах с развитыми рынками, список различий выглядит достаточно длинным. Эти различия порождаются такими факторами, как исторически сложившимся характером отношений между обществом и государством, традициями разрешения деловых конфликтов, преобладающими типами экономического поведения населения, уровнем политической культуры, распределением ресурсов между различными институтами. Определенное соотношение данных характеристик и вытекающих из них способов взаимодействия в обществе

составляют содержание понятия `модель взаимодействия `бизнес-государство. [Лерман, с.105-116]

В России, на сегодняшний день, прослеживаются черты как корпоративистской, так и плюралистической модели взаимодействия власти и бизнеса. Приверженность корпорации как в некотором роде идеальной форме существования видна в проводимой государством политике, связанной с повышением дееспособности России на мировой арене и модернизацией экономики в рамках поддержки крупных корпораций, действующих на территории государства. В тоже время наблюдается зависимость экономической политики государства от групп интересов крупного. Бизнес-объединения стремятся принимать все более активное участие в обсуждении нормативно-правовых актов, затрагивающих интересы предпринимателей, а в случае принятия документов, ухудшающих условия развития бизнеса, прикладывают усилия для их отсрочки или отмены. Успешность этих процессов в значительной степени зависит от функционального уровня, влияния бизнес-объединения и профессионализма их лидеров. На сегодняшний день в России прослеживаются черты еще одной модели, взаимодействия, которая на наш взгляд, наиболее точно описывает происходящие процессы. Диалог бизнес - структур и органов государственной власти выстраивается на основе государственно-частного партнерства. Модель партнерства, при которой происходит образование партнерских (равноправных) отношений в целях социально-экономического развития, поддержания благоприятного для бизнеса инвестиционного климата, повышения инвестиционной привлекательности региона. В рамках этой модели взаимоотношения власти и бизнеса решения по экономическим вопросам, затрагивающим региональный бизнес, принимаются властью, как правило, после консультаций с заинтересованными сторонами. При разногласиях компромисс достигается за столом переговоров. В современных социально-экономических российских реалиях именно эта модель является наиболее приемлемой. В рамках данной модели партнерства между субъектами

взаимодействия происходит взаимовыгодный обмен ресурсами. Государство располагает экономическими, политическими, административными и информационными ресурсами, а бизнес- финансовыми, экспертными и инновационными. В рамках партнерской модели обмен этими ресурсами является основой взаимодействия власти и бизнеса.

Сочетание интересов бизнеса и власти находит отражение в модели социального партнерства. Все механизмы социального партнерства строятся и функционируют на основе единых принципов: участия в диалоге представителей работодателей, работников и государства; полномочности сторон и их равенстве в переговорных процедурах; добровольности принятия обязательств, обязательности исполнения достигнутых договоренностей, ответственности сторон; систематичности проведения консультаций.

Помимо представленных выше моделей, ряд исследователей выделяют и другие, которые могут охарактеризовать взаимоотношения бизнеса и органов государственной власти. Выделяют идеальную (теоретическая) модель - модель взаимодействия в условиях идеальной рыночной среды, национальную модель – модель взаимодействия в определенной рыночной модели экономики, нормативную модель – модель взаимодействия, которое сложилось на основе установленных в конкретной стране формальных норм, реальную институциональную модель- модель взаимодействия на определенной территории. [Лобанова, с. 22-26] Интересен подход Е.Г. Ясина, который делит взаимодействие по трем зонам: "белая зона" - основывается на создании единых правил игры для всех предпринимателей и на неизбирательном их принуждении государством к выполнению данных правил; "черная зона" - охватывает неформальные криминальные практики, прежде всего, коррупцию; "серая зона" - охватывает неформальные практики поборов с бизнеса и практики его неформального торга с властью за условия функционирования. [Ясин, с. 15-25]

Чтобы наиболее точно определить какая модель преобладает в России, стоит изучить региональные модели взаимодействия. В зависимости от

исторически сложившихся традиций, природных особенностей и структуры органов власти субъекта Российской Федерации, выделяют несколько моделей взаимодействия: функциональная модель, или модель невмешательства власти предусматривает взаимное дистанцирование власти и бизнеса и автономное решение ими своих задач. Государство не занимает активной позиции по отношению к социальной политике, проводимой бизнесом; модель государственного патронажа - власть стремится осуществлять контроль над деятельностью бизнес - структур, происходит патронирование наиболее крупного бизнеса, это зачастую приводит к сращиванию бизнеса и власти. Их симбиоз взаимовыгоден. Для бизнеса это выгодно тем, что патронаж со стороны региона устраняет различные бюрократические препоны, препятствующие деятельности предприятия, создаются налоговые льготы и послабления, так же открывается больше возможностей для получения государственных заказов, победы в конкурсах на оказание государственных услуг и т. д. Не исключается при патронаже бизнеса и административное воздействие на конкурентов. Органы региональной власти, в свою очередь, могут рассчитывать на политическую лояльность и поддержку со стороны патронируемых бизнесменов и их представителей в региональных законодательных собраниях. Необходимым условием сохранения модели патронажа является консолидированная властная элита, полностью управляемая главой региона. Также можно выделить модели «подавления и принуждения», их характеризует доминирование властных структур над бизнесом, что препятствует росту корпоративных программ. Основным условием для вхождения бизнеса на рынок становится обязательная денежная поддержка социальных программ и проектов, а также участие бизнеса в разного рода благотворительных акциях.

Одной из причин выбора модели взаимодействия бизнеса и власти выступает специфика происхождения властвующей региональной элиты, с привычными для нее социальными и управленческими практиками. Исследователи отмечают, что ротация региональных элит в России протекала

медленнее, чем ротация на федеральном уровне. Поэтому наиболее сильными и прочными оказались позиции элит советского происхождения, для которых государственный капитализм и патронаж с элементами социальной политики являются привычной и вполне естественной практикой. На региональном уровне формируются разные формальные институты (в рамках федерального законодательства). Общее определяется и регулируется федеральным законодательством, особенное – региональным. Формируются разные неформальные институты, специфика которых определяется условиями исторического развития региона, характеристиками социальных сетей, культурными особенностями. Также формируются разнообразные деловые практики, в которых конвергенция формальных и неформальных институтов имеет различия. Общее формируется за счет зарождающихся формальных институтов и соотношения преимуществ и издержек применения формальных и неформальных институтов. Особенное определяется теми способами, которые выбирает власть и бизнесом, отвечая на вызовы социально-экономического развития. Таким образом, институциональной среде экономики России присуща определенная степень локализации и сегментированности. Несмотря на это, можно обозначить некоторые общие тенденции ее развития: привлечение бизнеса региональными властями к процессу дофинансирования территорий, формализация формирующихся практик, обоснование их необходимости, опираясь на складывающиеся концепции социальной ответственности бизнеса и социального партнерства. [Киселев, с.18-23]

Таким образом, при организации взаимодействия власти и бизнеса важно определить основные принципы взаимодействия, которые бы учитывали баланс интересов каждой стороны. Причем этот баланс интересов должен устраивать как бизнес, так и власть, которая должна проводить свою политику в интересах всего общества, а не отдельных корпораций. В современных условиях, наиболее эффективной является модель партнерства. Данная модель сегодня реализуется в проектах в рамках государственно-частного и социального партнерства

## 1.2. СУЩНОСТЬ И ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Государственно-частное партнерство, как форма взаимодействия государства и бизнеса, основанная на объединении ресурсов и разделении рисков, признается эффективным средством развития инфраструктуры и улучшения качества государственных услуг во всем мире и в нашей стране. В зарубежной доктрине наличие благоприятной правовой основы ГЧП относят к числу ключевых факторов успеха применения и развития этой формы взаимодействия государства и бизнеса. Именно с законодательным закреплением необходимых правовых механизмов, обеспечивающих достижение публичных целей посредством ГЧП, стимулирующих частный сектор к участию в проектах ГЧП, а также надлежащим образом защищающих права и интересы всех участников проектов ГЧП, связывается ожидаемый эффект от реализации проектов ГЧП.

ГЧП можно охарактеризовать как проект, регулируемый долгосрочным контрактом между государством и частной компанией. Компания может как инвестировать в определенную сферу для создания какой-либо услуги или товара для государственных, либо общественных нужд. При этом требуется соблюдение ряда критериев, которые должны влиять на эффективность. Такие услуги чаще всего оказываются в строительстве автомобильных, либо железных дорог, школ, больниц, тюрем, аэропортов и др.

Контракт ГЧП чаще всего включает в себя следующие действия, направленные на создание объекта:

- проектирование;
- строительство/реконструкцию;
- техническое обслуживание;

- эксплуатацию.

Компания, подписывающая контракт ГЧП с властями, называется частным партнером, оператором ГЧП, концессионером ГЧП или просто концессионером. Такая компания как правило, создается специально для целей ГЧП.

Частная сторона контракта ГЧП обычно несет значительный риск и управленческую ответственность на протяжении всего срока действия контракта, в то время как правительство продолжает нести конечную ответственность за качество услуг и часть рисков, связанных с их предоставлением. По окончании срока действия контракта полное право пользования активом обычно возвращается к правительству.

Инфраструктурные проекты ГЧП всегда являются долгосрочными (часто они заключаются на 25 и более лет) и включают в себя обслуживание инфраструктуры (а иногда и ее эксплуатацию) и возлагает на частную компанию серьезную ответственность, но в случае успешной реализации, делает ее привлекательной для заключения новых контрактов как с другими частными фирмами, так и с государством.

ГЧП можно в целом разделить на два типа:

1. Контракты, финансируемые государством, где правительство оплачивает услуги путем заранее установленных платежей в течение срока действия договора.

2. Контракты, финансируемые пользователем услуги

В модели с финансированием за счет пользователя правительство может по-прежнему субсидировать инвестиции или выступать гарантом получения фиксированного дохода компании.

Возможны различные комбинации этих двух механизмов финансирования. В некоторых странах проводится юридическое различие между такими понятиями, как договор "ГЧП" как проектом, финансируемым

государством, и "концессией" - проектом, финансируемым пользователем услуги. [Manal F., p. 10]

### 1.3 МИРОВОЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Условия ГЧП, определяющие обязанности каждой стороны изложены в контрактах или соглашениях. Согласно исследованиям Лондонской международной финансовой службы, более 60 стран используют механизм реализации проектов по моделям ГЧП.

В России сектор государственно-частного партнерства (ГЧП) динамично развивается и содержит множество примеров успешных проектов во всех ключевых областях российской экономики, в частности, в области транспорта, здравоохранения и коммунального хозяйства. Однако, по сравнению с некоторыми другими странами, российское законодательство о ГЧП является относительно новым.

На первом этапе разработки законодательной базы в области ГЧП некоторые российские регионы начали вводить свои собственные законы о ГЧП. Например, Санкт-Петербург был одним из первых в принятии собственного закона в 2006 году, что привело ко многим успешным инфраструктурным проектам. Наиболее заметным проектом с иностранными инвестициями в этом городе является Международный аэропорт Пулково.

Многие другие регионы решили следовать этому подходу и приняли аналогичные законы. К 2015 году более 70 субъектов Российской Федерации имели собственные законы о ГЧП.

Долгое время Закон № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях"[8] был основным законодательным актом в России, регулирующим порядок реализации ГЧП на федеральном уровне. Однако концессионное законодательство ограничивает структурирование проектов ГЧП сценарием, при котором право собственности на объект остается только за



государственным органом. Региональные законы о ГЧП часто предоставляли большую свободу участникам проекта. Этот фактор, наряду с рядом спорных положений законодательства и практических проблем, привел к разработке специального федерального регулирования в отношении проектов ГЧП.

1 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (Закон о ГЧП).[11] Принятие этого Закона стало огромным шагом вперед в развитии нормативно-правовой базы и сектора ГЧП в России.

Закон о ГЧП в настоящее время сосуществует с Законом о концессиях, создавая правовую основу для более широкого использования моделей ГЧП, которые также позволяют передавать право собственности на объект инвестору (проектной компании). Региональные законы о ГЧП приведены в соответствие с настоящим федеральным законом.

Однако в настоящее время Закон о ГЧП содержит ряд положений, которые либо неясны (судебная практика не выработана), либо слишком обременительны для бизнеса (например, обязанность показать, что проект ГЧП имеет лучшее соотношение цены и качества, чем обычные государственные закупки). Положения требуют дополнительного рассмотрения и проработке, чтобы сделать эту модель более подходящей для инвесторов. Именно поэтому концессионная модель остается наиболее популярной моделью для инвесторов и государственных партнеров.

Согласно аналитическому обзору Министерства экономики России, на начало 2020 года в России насчитывалось около 3100 концессионных соглашений, которые либо действовали, либо были завершены по истечении срока, предусмотренного их концессионными соглашениями. Общая сумма инвестиционных обязательств по ним составляет более 1,7 трлн рублей. Из них 1,2 трлн рублей (то есть более 70 %) — это внебюджетные инвестиции, а 500 млрд рублей - государственные средства. С момента принятия Закона о ГЧП

было заключено всего 25 соглашений (на разных административных уровнях), предусматривающих инвестиции на сумму около 60 миллиардов рублей.

ГЧП понимается, как правило, в двух смыслах. В теоретическом контексте – это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме. С практической точки зрения, это конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности. [Варнавский, с.41] В научной экономической науке из наиболее известных является определение В.Г. Варнавского, в котором ГЧП рассматривается как институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей и НИОКР, включая сферу услуг. В принятых классификациях ГЧП обычно выделяют следующие формы:

- контракты как административный договор, заключаемые между частной компанией и государством на осуществление определенных общественно необходимых видов деятельности. На сегодняшний день особую значимость приобретают контракты жизненного цикла (далее - КЖЦ). Согласно условиям такого контракта одна сторона – исполнитель инфраструктурного проекта за свой счет и с использованием собственных материалов возводит инфраструктурный объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока эксплуатации (жизненного цикла), осуществляя ремонт, уход и обслуживание, а другая сторона – государство или муниципальное образование оплачивает за счет бюджета соответствующего уровня услуги по предоставлению объекта в пользование (например, предоставление в общее пользование бесплатных автодорог, предоставление административного здания для размещения государственных органов власти или органов местного самоуправления, их учреждений), либо публичные услуги, оказываемые с помощью такого объекта.[Фрейдин, с. 33-38] Широкое применение КЖЦ в России стало возможно после принятия Федерального закона от 05.04.2013 №

44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [10] и постановления правительства РФ № 1087. Реализация КЖЦ в госсекторе сегодня возможна и по Закону № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях"[8] и по Закону № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (согласно корпоративным конкурсным процедурам в госкомпаниях и предприятиях).

- аренда в ее традиционной форме (договор аренды) и в форме лизинга. Это подразумевает передачу на определенных договором условиях государственного или муниципального имущества частной организации во временное пользование. Современное законодательство предусматривает в основном заключение таких договоров только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров. В России данный вопрос регулирует Налоговый Кодекс РФ [4], Федерального закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"[10] Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"[7] и др.

- концессия (концессионное соглашение) — специфическая форма отношений между государством и частным партнером. Государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, являющегося предметом концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять оговариваемые в соглашении функции в течение определенного срока и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. В Российской Федерации главным регулятором отношений бизнеса и государства в сфере концессий является Федеральный закон - ФЗ «О концессионных соглашениях» № 115 от 21.07.2005 г. [8] На сегодняшний день это одна из наиболее

распространенных форм государственно-частного партнерства в России. Опыт обобщения практики применения концессионных соглашений на территории Российской Федерации позволяет сказать, что для наиболее объективной оценки количества реализуемых концессионных соглашений стоит отдельно выделить такое понятие, как – «концессионный проект».

Такой проект подразумевает создание (реконструкцию) и последующее использование (эксплуатацию) одного или более объектов государственной или муниципальной собственности на основе заключенных концессионных соглашений.

- особые экономические зоны (далее - ОЭЗ). Это определенная территория государства, имеющая особое юридическое положение по отношению к другим территориям в пределах государства. Создание особых экономических зон — это крупномасштабный проект правительства страны, который создан с целью привлечения инвестиций в приоритетные для государства сферы деятельности. Каждую особую экономическую зону государство наделяет специальным юридическим статусом, который дает инвесторам ОЭЗ ряд налоговых льгот и таможенных преференций, а также гарантирует доступ к инженерной, транспортной и деловой инфраструктуре.

Выделяются 4 основных типа ОЭЗ:

- Туристско-рекреационные. В этих зонах государства активно развивается туристическое направление;
- Техничко-внедренческие. В таких зонах упор идет на работу лабораторий, научно-образовательных центров, технопарков, технополисов и т. д. Приоритетные направления развития данных зон: медицинские технологии, био- и нанотехнологии, информационные технологии, ядерная физика, приборостроение, электроника и средства связи;
- Портовые. Такие зоны расположены на территории портов (морских, речных), вблизи от крупномасштабных транзитных путей. Основные направления: погрузочно-разгрузочные работы, хранение товаров, помещение их на склады, ремонт, техническое обслуживание морских и речных судов;

- Промышленно-производственные. В этих зонах приоритетной отраслью является развитие определенного производства. Приоритетные направления деятельности таких зон: машиностроение, производство строительных материалов, бытовой техники, торгового оборудования, химической продукции. [32]

Деятельность особых экономических зон на территории Российской Федерации обусловлена и регулируется Федеральным законом от 22. 07. 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Еще одной широко распространенной в России формой ГЧП являются государственно-частные предприятия. В зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии. Можно выделить несколько крупных компаний, доля государственного участия в которых достаточно значительна. К ним относятся:

ОАО «НК «Роснефть» – 50,8%; [34]

ОАО «Банк ВТБ» – 60,9%; [35]

ОАО «Сбербанк России» – 50,0%+ 1 акция [36]

Особенностью совместных предприятий любого типа является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Самостоятельность и свобода в принятии решений для частных партнеров здесь гораздо уже, чем в концессиях. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.

Для успешного функционирования этих механизмов в организациях создаются отделы, отвечающие за взаимодействие с государством. Особое значение в настоящее время обретают технологии выстраивания отношений бизнес-структур с государственными органами, так называемая, GR-деятельность. Это деятельность специально уполномоченных сотрудников крупных коммерческих структур (GR-специалистов) по сопровождению

деятельности компании в политической среде. Цель GR – выстроить долгосрочную, комфортную, предсказуемую систему отношений с профильными для компании политическими стейкхолдерами. Топливо-энергетические компании стали одними из первых в России создавать отделы, отвечающие за связи с органами власти. Так, например, в ОАО «НК Роснефть» взаимодействием с властью занимаются два управления в составе департамента по работе с органами государственной власти. Специалисты НК «Роснефть» наряду с представителями других ведущих российских нефтяных компаний участвуют в обсуждении и экспертизе проектов решений, относящихся к регулированию нефтяной отрасли, разрабатываемых органами государственной власти. Специфика проектов ГЧП и их значение для общества требуют разработки методики оценки эффективности и подходов управления ими. В большинстве случаев оценка эффективности проекта ГЧП проводится по трем направлениям: сравнение результатов реализации проекта с привлечением частного партнера и без него; выявление, оценка рисков осуществления проекта ГЧП, определение методов управления ими; детальное экономическое обоснование. Практически все существующие методики оценки эффективности, так или иначе, опираются на стандартный инструментарий, определенный Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов (ИП). Согласно указанным рекомендациям, при оценке ИП рекомендуется оценивать два вида эффективности: эффективность проекта в целом и эффективность участия в проекте. Первая позволяет определить уровень привлекательности проекта для возможных участников и способствует поиску источников финансирования, характеризует проект с точки зрения общественной (социально-экономической) и коммерческой эффективности. Рассчитываемые показатели характеризуют с экономической точки зрения технические, технологические и организационные проектные решения. Общественная эффективность сопоставляет непосредственные результаты и затраты проекта, а также влияние на смежные отрасли экономики, внеэкономические эффекты. Эффективность участия в проекте включает в себя

показатели эффективности для предприятий-участников, для акционеров предприятий-участников, для различных структур: регионов, отраслей, финансово-промышленных групп и объединений, а также характеризует бюджетную эффективность.

Достаточно развитый объем российского законодательства о ГЧП обеспечивает правовое регулирование отношений бизнеса и власти, однако содержание российского законодательства о ГЧП подвергается критике и со стороны научного и экспертного сообщества, и со стороны правоприменителей. К недостаткам регулирования можно отнести ограниченность объектного состава ГЧП, правовую неопределенность в отношении источников финансирования, непроработанность условий соглашений о ГЧП, отсутствие достаточных гарантий и механизмов защиты прав и интересов участников проектов ГЧП. [Иванов, Ткаченко 2018, с. 74-84; Шохин 2018, с. 4-10]

Механизм ГЧП широко используется в мировой практике для привлечения частного капитала в экономику государства с целью развития и последующего управления социально-значимой инфраструктурой. При этом развитие ГЧП в зарубежных странах идет различными темпами: если в некоторых странах только недавно начали внедрять практику ГЧП в экономику, то в Австралии и Великобритании такие механизмы взаимодействия уже достаточно проработаны. Проекты ГЧП реализуются в таких сферах как здравоохранение, образование, транспортная сфера, строительство, топливно-энергетический комплекс, и другие. [Городнова, Роженцов, Пешкова А.А., с. 19-25]

Великобритания была одной из первых стран, которая начала использовать механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) в своей экономике. Консервативное правительство в 1980-х и начале 1990-х годов приступило к осуществлению обширной программы приватизации государственных коммунальных предприятий, включая телекоммуникации, газ, электричество, водоснабжение и утилизацию отходов, аэропорты и железные дороги. Кроме того, существовало небольшое число концессий на автономную

транспортную инфраструктуру, в которых концессионер полагался на доходы конечных пользователей для получения прибыли, а не на платежи из государственного сектора.

Инициатива частного финансирования (PFI) – до недавнего времени преобладающая модель ГЧП в Великобритании – была запущена в 1992 году. Данная модель представляет собой проекты планирования, строительства, финансирования и эксплуатации. Государственный сектор покупает только данные услуги, Платежи за услуги в основном покрываются за счет государственных средств, а не сборов с конечных пользователей.

К концу 1995 года с частными компаниями было согласовано менее 1 миллиарда фунтов стерлингов капиталовложений, но после первоначальной переоценки правительство Великобритании позволило модели развиваться. Была создана правительственная целевая группа для стимулирования реализации проектов и поощрения стандартизации. Модель ГЧП вскоре зарекомендовала себя как основной способ предоставления услуг для общественной инфраструктуры как в центральном, так и в местном правительстве.

Термин ГЧП используется в Великобритании для описания множества различных форм сотрудничества государственного и частного секторов, но инициатива частного финансирования (PFI) широко используется и влияет на другие модели, используемые в Великобритании.

Государственно-частные партнерства играют жизненно важную роль в создании крупномасштабной инфраструктуры в Австралии. Правительства Австралии используют модели, аналогичные модели ГЧП, с 1980-х годов; однако в последнее десятилетие наблюдается увеличение числа проектов ГЧП для строительства автомобильных и железных дорог, больниц, исправительных учреждений, инфраструктуры очистки воды и другой социальной и экономической инфраструктуры. Большое количество проектов находится в стадии разработки на 2021 год и последующий период.

В проектах ГЧП, как правило, используется контрактная модель, в рамках которой государственные структуры привлекают частный сектор (обычно



консорциум) для проектирования, строительства, финансирования, эксплуатации и обслуживания инфраструктуры, предоставления соответствующих услуг в течение срока концессии и передачи активов государственному органу в требуемом состоянии в конце срока концессии.

В то время как многие преимущества ГЧП для государственных структур (например, передача рисков строительства и жизненного цикла активов) могут быть достигнуты с использованием других моделей закупок, ГЧП имеют уникальные аспекты, такие как получение долгосрочной отдачи за счет передачи рисков частному сектору в течение всего срока реализации проекта - от строительства через операции до возврата.

Рамки Национальной политики государственно-частного партнерства в Австралии (Национальная политика в области ГЧП) определяют такие элементы ГЧП как предоставление инфраструктуры и любых связанных с ней услуг частным сектором; использование частных инвестиций или финансирования, а также сложные и длительные контракты, предусматривающие долгосрочные обязательства и распределение рисков и выгод между частным и государственным секторами.

В австралийских ГЧП, как правило, правительство заключает договор о проекте с контрагентом из частного сектора - консорциумом (проектным партнером), и такой проектный партнер несет ответственность за закупку работ и услуг, которые подпадают под действие ГЧП, передает эти обязательства на субподряд соответствующим субподрядчикам, например, подрядчикам по проектированию и строительству и подрядчикам по управлению объектами или эксплуатации и техническому обслуживанию. Как правило, проектный партнер заключает соглашения с инвесторами для финансирования, проектирования и строительства проекта, и по завершении соответствующей инфраструктуры правительство выплачивает плату за услуги, покрывающую погашение долга, возврат инвесторам и стоимость предоставления услуг.

В последние годы правительство Австралии внедряет модели ГЧП, ориентированные на предоставление услуг, особенно в контексте социальной

инфраструктуры. Эти структуры, как правило, ориентированы на оператора (а не на акционерный капитал или застройщика) и сосредоточены на базовых услугах, которые закупает правительство (например, услуги в области здравоохранения или жилья), а не на объекте или активе (например, больница или социальное жилье).

Рассмотрим сектор государственно-частного партнерства в Германии. Термин ГЧП, который используется в Федеральной конституции Германии с 2017 года предполагает формы долгосрочного сотрудничества между правительством и частной компанией, часто связанные с дорогостоящими инфраструктурными проектами. Обсуждение ГЧП в Германии часто фокусируется на проектах, связанных с сотрудничеством в строительстве, обслуживании или эксплуатации дорог общего пользования и зданий (например, больниц). Помимо этих проектов, государственно–частное сотрудничество имеет и другие, практически важные формы. Многие немецкие города предоставили концессии частным компаниям на реконструкцию и эксплуатацию городских электросетей. Немецкая схема взимания платы за проезд по автомагистралям для большегрузных транспортных средств (HGV) была разработана, построена и до недавнего времени эксплуатировалась совместным предприятием компаний частного сектора.

Кроме того, государственные органы и частный сектор создали институционализированные ГЧП в форме совместных предприятий, в частности, для эксплуатации аэропортов (например, международных аэропортов во Франкфурте, Дюссельдорфе и Гамбурге). В контексте пандемии COVID-19 ГЧП включали разработку и эксплуатацию цифровой инфраструктуры, в первую очередь правительственного приложения для уведомления о воздействии коронавируса. Аналогичным образом, одной из форм сотрудничества между государственным и частным секторами является крупномасштабное финансирование правительством исследований и разработок вакцины против COVID–19.

Проекты ГЧП в Германии имеют разные особенности взаимодействия. При строительстве общественных зданий (таких как больницы, школы или административные здания) государственные органы в большинстве случаев хотят сохранить права собственности на недвижимость и передать только право на строительство и эксплуатацию или управление зданием, используемым в общественных целях, частному инвестору. С юридической точки зрения также закреплено, что частный инвестор приобретает право собственности на недвижимость на определённый срок, либо остается собственником по истечению установленного срока.

Государственные органы могут также предоставлять концессии частным инвесторам. Основное различие между государственным контрактом и концессией заключается в типе вознаграждения, предоставляемого подрядчику. В то время как подрядчик по государственному контракту обычно получает вознаграждение, владелец концессии получает право использовать или продавать предоставленные услуги или товары (например, продавать услуги третьим лицам). Эти типы контрактов преобладают, например, при передаче и эксплуатации электрических и газовых сетей в муниципалитетах и городах

Кроме того, государственные органы могут создавать совместные предприятия с частными партнерами (иногда это называется институциональным ГЧП). Такие объекты могут использоваться, например, в областях обращения с отходами, услуг водоснабжения и очистки сточных вод. Ограничения публичного права, как правило, требуют, чтобы государственный орган обладал большинством прав голоса в совместном предприятии. Соглашение акционеров также будет включать дополнительные гарантии для обеспечения выполнения государственных задач. Это может включать ограничение уставной цели компании по выполнению публичной задачи, обязательств по финансированию юридического лица и возможностей для государственного органа по размещению акций при определенных обстоятельствах. [Mitchell P. Job M., p. 1-125]

Механизмы государственно-частного партнерства в разных странах необходимы для реализации программ, закрепленных за органами власти. В зависимости от форм, которые принимает государственно-частное партнерство (частная финансовая инициатива, государственные контракты, создание кластеров, концессионный механизм и другие), государственный орган осуществляет контроль над привлеченными частными инвестициями, может менять любые положения в договоре, касающиеся сроков проекта, целевых показателей (экологические, экономические, социальные), а также фиксировать цены на услуги для потребителя, если такое партнерство имеет вид концессии.

Тем не менее, эти партнерские отношения, в частности, в форме концессий, не имеют определенной и единой правовой основы. Неполная правовая база не только тормозит развитие внутреннего рынка государственных закупок, препятствуя эффективной и добросовестной конкуренции, это также частично порождает отсутствие прозрачности, необходимой для любой формы экономического партнерства. Кроме этого, оптимизация расходов государственного бюджета играет еще более важное значение в потоке дефицитных государственных ресурсов. [Агазарян, с. 264-278]

В настоящее время отсутствует международный договор, который мог бы регулировать отношения в сфере ГЧП. Современная международная основа ГЧП представлена совокупностью моделей и образцов правового регулирования ГЧП, а также типовых правил поведения государств и иных субъектов в сфере развития ГЧП и реализации эффективных проектов, которые содержатся в решениях и иных актах международных организаций и региональных интеграционных образований. Основным среди них является Модельный закон «О публично-частном партнерстве», [12] принятый Межпарламентской ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств. Основные цели данного закона – содействие государствам-членам СНГ в развитии законодательной базы публично-частного партнерства, гармонизация законодательства и правоприменительной практики

на основе лучшего мирового опыта реализации проектов в сфере публично-частного партнерства.

Одним из основных способов регулирования ГЧП на международном уровне является признание его в качестве средства достижения Целей в области устойчивого развития (далее – ЦУР), которые нашли свое отражение в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 21 октября 2015 г. [1] Именно этот аспект регулирования ГЧП является основным в резолюциях, принятых Генеральной Ассамблеи ООН и документах региональных комиссий Экономического и Социального Совета ООН: Европейской экономической комиссии (далее - ЕЭК), Экономической комиссии для Африки (далее - ЭКА) и Экономической и социальной комиссия для Азии и Тихого океана (далее - ЭСКАТО). В Практическом руководстве «Государственно-частное партнерство для достижения ЦУР в Азиатско-Тихоокеанском регионе» сформулированы международные рекомендации, призывающие закрепить взаимосвязь ГЧП и ЦУР в законодательстве, а именно:

- ЦУР могут быть указаны в качестве одной из непосредственных целей для проектов ГЧП,

- конкретные требования, касающиеся ЦУР, подлежат включению в процедуры подготовки и отбора проектов ГЧП путем установления критериев отбора проектов ГЧП, параметров принятия решений, содержания технико-экономических обоснований, конкурсной документации и т. д.

- роль привлекаемого государствами частного сектора должна заключаться не только в предоставлении финансовых ресурсов, но и в содействии повышению качества инфраструктурных активов и услуг, при оказании которых компании ставили бы людей и планету на первое место.

Возможность получения не только экономических, но и социально-экологических выгод для населения в проектах ГЧП раскрыта в Стандартах ЕЭК ООН по ГЧП. В них предлагается новый подход «ГЧП на благо общества», согласно которому партнерство бизнеса и власти воспринимается не только как средство, позволяющее приступить к осуществлению проектов, но и

как инструмент, например, обеспечения жизнестойкости инфраструктуры, смягчения рисков и адаптации к изменению климата, сокращения выбросов CO<sup>2</sup> и освоения более устойчивых моделей производства и потребления, а также благополучия человека, что может быть достигнуто путем расширения доступа к базовым услугам и осуществления социальной политики на национальном и международном уровне. Таким образом финансово-экономические цели ГЧП не утрачивают своего значения, но удовлетворение экономических интересов государств уравнивается с удовлетворением общественных потребностей населения, порой даже со смещением приоритета в пользу общественных интересов.

Согласно предлагаемому подходу, проекты ГЧП, нацеленные на благо людей и окружающего мира, в дополнение к традиционным принципам и целям ГЧП призваны обеспечить реальные трансформационные перемены и приносить пользу людям, способствуя тем самым достижению ЦУР. ЕЭК ООН приняты стандарты по ГЧП в отношении железных дорог, автодорог, и источников возобновляемой энергии, которые содержат в себе модели и правила поведения в части наиболее приемлемых для соответствующего сектора форм партнерства и отвечающих им платежных механизмов, полезных для внедрения инновационных технологий в том или ином секторе экономике.

Кроме этого, в указанных выше Стандартах описаны:

- положительные и отрицательные стороны ГЧП в соответствующем секторе;
- формы защиты общественных интересов при привлечении частного бизнеса;
- параметры и признаки проектов ГЧП, осуществляемых на благо людей;
- процедуры подготовки и реализации проектов ГЧП;
- правовые ориентиры и типовые положения в отношении ГЧП во взаимосвязи с ЦУР.

Как следует из текста самих Стандартов ЕЭК ООН по ГЧП, они являются рекомендацией для правительств, рассматривающих возможность создания и

практического осуществления ГЧП на благо населения для достижения ЦУР. Зарубежная научная доктрина весьма положительно и перспективно оценивает социальный вектор развития ГЧП, в том числе как средство достижения ЦУР. [Berrone P., p 1-15]

В отечественной науке такой аспект применения ГЧП является малоизученным. Ни в российском законодательстве о ГЧП, ни в национальных целях и стратегических задачах развития, ни в нацпроектах России рекомендуемый международный подход пока тоже не нашел отражения. Тем временем, ряд стран уже используют такой подход, установив взаимосвязь между ГЧП и ЦУР на законодательном уровне.

Европейским банком реконструкции и развития (далее – ЕБРР) и Всемирным банком были опубликованы результаты оценок уровня соответствия национальных актов о ГЧП международным.

В рамках проведения оценки ЕБРР национальное законодательство 32 стран ранжировалось по четырем уровням: очень высокому, высокому, умеренному и низкому. Так, очень высокий уровень соответствия присужден законам о ГЧП Сербии и Монголии, а высокий – законодательству о ГЧП Греции, Косово, Латвии, Болгарии, Египта, Литвы, Албании, Румынии, Черногории, Словении, Хорватии, Марокко, Иордании, Туниса, Казахстана, Македонии, Молдовы, России, Украины, Беларуси.

Что касается результатов оценки Всемирного банка, при исследовании которым было изучено законодательство 82 стран, то высокому уровню соответствия международным актам о ГЧП отвечают национальные правовые основы ГЧП таких стран, как Великобритания, Филиппины, Литва, ЮАР, Австралия, Южная Корея, Мексика, Чили, Колумбия, Италия, Бразилия, США. Умеренного уровня соответствия достигло законодательство Германии, Коста-Рики, Китая, Уругвая, Танзании, Вьетнама, Болгарии, Канады, Ямайки, Шри-Ланки, Гондураса, Нигерии, Индонезии, Маврикия, Марокко, России, Украины, Перу, Боснии и Герцеговины, Монголии, Таджикистана, Индии, Франции, Кыргызстана, Мозамбика, Бангладеш, Кот-д’Ивуар, Доминиканы, Уганды,

Иордании, Казахстана, Замбии, Португалии, Туниса, Аргентины, Египта. Согласно оценке Всемирного банка, наиболее эффективные модели правового регулирования условий и управления контрактами ГЧП закрепились в национальном законодательстве Бразилии, Мексики, Филиппин. [Маслова, с.296]

Таким образом, государственно-частное партнерство все чаще рассматривается на международном уровне как один из наиболее действенных механизмов повышения эффективности государственных инвестиций за счет привлечения капитала и управленческого опыта частного сектора.[Малиновский, с. 56-80; Троценко, с. 60-63] ГЧП создает широкие возможности и для частного сектора, открывая доступ к новым сферам экономики, ранее недоступным для компаний. Применение политики достижения Целей в области устойчивого развития при реализации проектов, может существенно повысить уровень ответственности как частного сектора, так и государства. В проектах ГЧП должны учитываться экологические и социальные факторы. Приведение национального законодательства в соответствие с международным, может положительно отразиться на договорах, которые могут быть заключены с иностранными контрагентами.



## ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.

### 2.1. ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ ПРАКТИКИ ВНЕДРЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.

Контракты, заключенные в рамках ГЧП, в случае их использования в нужных сферах могут принести целый ряд преимуществ как для государства, так и для бизнеса-сообщества.

Государственно-частное партнерство, как правило, предполагает гарантию реализации договора в сроки, в соответствии с графиком, так же оно помогает снизить нагрузку на государственный бюджет, кроме этого, способствуют обеспечению более качественной инфраструктуры с учетом затрат на весь срок реализации проекта.

Частное финансирование может облегчить потребности в государственных инвестициях, оно само по себе не может сократить дефицит финансирования — это означает, что частный партнер финансирует проект, учитывая то, что со временем проект будет обслуживаться за счет пользователей конечного продукта такого проекта и/или налогоплательщиками. Поэтому успех ГЧП требует надежного плана финансирования для каждого проекта и последовательной политики, в противном случае частные инвестиции не будут привлечены в нужном размере или будут накапливаться финансовые риски.

ГЧП может снизить некоторые основные проектные риски, но при этом одновременно добавит новые. ГЧП не устраняет проектные риски, но привлекает бизнес-ориентированного партнера для реализации своих целей, который способен принимать более быстрые управленческие решения и реализовывать их с использованием своих финансовых возможностей.

Механизмы ГЧП также способствуют более всестороннему и целостному подходу к рискам до составления контракта со стороны государства. При долгосрочном контракте, передающим частному предприятию непосредственную ответственность за разработку и реализацию проекта, ГЧП может возложить на частного партнера ответственность за основные риски проекта, такие как проектирование, строительство, техническое обслуживание и операционные риски. Таким образом, они освобождают государственные финансы от значительных рисков, которые обычно им присущи.

Хорошо структурированное партнерство распределяет между частным партнером риски, которыми он может управлять лучше, чем государственный партнер (например, риски, на которые он может непосредственно влиять посредством управления проектами с деловым подходом). Передача некоторых обязанностей частному партнеру снижает риски проекта, влияющие на финансовое положение правительства

В то же время ГЧП привязывает государственного партнера к долгосрочным отношениям с частным субъектом, чтобы обязать частного партнера выполнять обязательства и избегать резких изменений и плохого проектирования инфраструктуры. Как уже упоминалось ранее, долгосрочные контракты создают новые финансовые риски, связанные с особенностями изменений, будь то экономические, технологические или демографические. Эти изменения могут напрямую повлиять на правительство или на финансовую устойчивость частного партнера.

Действующая практика в области государственных закупок обычно требует заключения отдельных контрактов для регулирования различных аспектов инфраструктуры и предоставления услуг. Государства с эффективной политикой тщательно разрабатывают проект, чтобы гарантировать, что он удовлетворит выявленные потребности с надлежащим качеством и с наименьшими затратами. Затем они отдельно заключают контракты на

детальное проектирование инфраструктуры, строительство различных инфраструктурных объектов, предоставление оборудования, техническое обслуживание объектов и оборудования и предоставление услуг.

В традиционных закупках существуют весомые причины для заключения отдельных контрактов, но управление ими может быть осложнено. Одной из причин этого является удобство ГЧП в получении лучшего подрядчика для каждой части проекта, другой — это способность избегать ошибочных целей. Например, если строительная компания одновременно отвечает за техническое проектирование, участники торгов смогут оптимизировать свои предложения, планируя “срезать углы” в проектировании, тем самым снижая не только стоимость строительства, но и качество обслуживания. Реализация проекта посредством множества контрактов требует хорошего управления проектом со стороны властей. Управление крупными проектами, от первоначальной концепции до строительства, а затем эксплуатации, является сложной задачей для многих правительств. Плохое управление часто приводит к изменению заказов, дорогостоящему пересмотру контрактов и необходимости подписания дополнительных условий, что в свою очередь, приводит к перерасходу средств, задержкам в реализации, а иногда и к низкому качеству обслуживания.

Объединяя всю деятельность по инфраструктурным проектам в единый контракт, ГЧП снижают бремя управления для правительства, но требуют долгосрочных контрактов и частного финансирования для обеспечения эффективности. В сложных инфраструктурных проектах для государства может быть более эффективным заключить договор с одним партнером, который возьмет на себя ответственность за весь проект, вместо того чтобы управлять специализированными подрядчиками, осуществляющими различные виды проектной деятельности (например, проектирование, строительство, эксплуатация). В долгосрочном контракте доверие к обязательствам частного партнера определяется наличием “денег на кону” за счет частного

финансирования, т. е. возможность получить прибыль за счет хорошего выполнения работы, но также риск возникновения убытков при применении штрафных санкций за нарушение сроков, либо качества.

Единый контракт о ГЧП позволяет правительству более прозрачно определять стоимость проекта, обеспечивая лучшую связь между бюджетными расходами и предоставлением государственных услуг. Это помогает выявить перерасход средств, который обычно более заметен при закупках по ГЧП, чем при традиционных закупках. Это также помогает в целях планирования государственных инвестиций, создавая лучшие стимулы для определения стоимости инвестиционных планов и определения показателей, основанных на результатах.

Одним из основных преимуществ ГЧП является эффективная реализация сложных инфраструктурных проектов. Когда инфраструктурный проект является трудноисполнимым, традиционные закупки создают проблемы для правительства, что часто приводит к задержке реализации (и перерасходу средств). В целом, хорошо структурированные и конкурентно обеспеченные ГЧП продемонстрировали свою способность своевременно оказать обеспечение эффективной инфраструктуры по нескольким причинам:

- финансирование всего проекта согласовано заранее;
  - частному партнеру необходимо завершить строительство, чтобы начать возмещать свои затраты;
  - торги по всему проекту требуют полной и тщательной оценки затрат.
- Таким образом, закупки в рамках ГЧП обеспечивают создание как ресурсов, так и стимулов для завершения проекта.

Хорошо структурированное ГЧП позволяет частному партнеру реализовать проект, используя гибкость бизнеса (без более жестких правил государственного сектора), при условии, что проект служит намеченным целям и удовлетворяет требованиям к результатам и производительности. Частный

партнер может извлечь выгоду из экономии на эффективности, которую он может обеспечить, не подвергая опасности при этом государственный бюджет, если возникнут дополнительные потребности в расходах. ГЧП действует как механизм эффективной реализации проекта, сокращающий количество расходов. Конечно, такой механизм требует следующих действий:

- проведения конкурсных торгов по контракту о ГЧП, что позволит получить ожидаемую экономию от частного управления для снижения затрат правительства (или увеличения его доходов)

- надлежащего управления контрактом со стороны властей, обеспечения оценки результатов и требований к производительности и применения штрафных санкций по контракту.

По причинам стимулирования, описанным выше, проект ГЧП определяется в соответствии с результатами и уровнями эффективности. Вместо детализации проекта, типа и объемов строительных материалов, а также людских ресурсов, необходимых для проекта, хорошо структурированный контракт о ГЧП обычно определяет, какие активы должны быть построены и какие услуги должны предоставляться с использованием этих активов, и обязывает частного партнера эффективно предоставлять эти услуги в соответствии с набором ключевых показателей эффективности. Это позволяет организации-заказчику стремиться непосредственно к предоставлению услуг, а не просто к созданию объектов. Связывая стоимость проекта напрямую с уровнями эффективности, механизмы ГЧП конкретно нацелены на повышение эффективности государственных инвестиций. [Кочеткова, с. 176]

ГЧП помогает защитить стоимость государственных активов, требуя надлежащего обслуживания активов в течение срока действия контракта. Плохое техническое обслуживание объектов во многих странах из-за сочетания низкого финансирования и неэффективного управления является длительной проблемой. В то время как государством берется курс на совершенно новое

строительство, имеющее политическую значимость, существующие объекты не обслуживаются. ГЧП создают как стимул для надлежащего технического обслуживания уже построенных объектов, так и финансовые планы, которые предусматривают средства для этой цели.

И последнее, но не менее важное: государства, сталкивающиеся с ограничениями в доступе к заемным средствам, могут использовать ГЧП для мобилизации дополнительных источников. Качество проекта и часто его способность приносить доход могут привлекать инвесторов и частные финансы, увеличивая бюджетное пространство правительства в краткосрочной перспективе, поскольку не требуется никаких первоначальных капитальных затрат. Но в то же время, органы власти сталкиваются с долгосрочными финансовыми обязательствами, учитывая, что любые дополнительные инвестиции должны быть возвращены.

Но тем ни менее, даже эффективные проекты ГЧП создают проблемы, которые нельзя устранить, а можно только смягчить.

Затраты на финансирование ГЧП обычно выше, чем затраты на финансирование традиционных государственных инвестиций, потому что, во-первых, частные фирмы обычно не имеют возможностей правительства ко многим источникам финансирования, и во-вторых, финансовый риск зависит от конкретного риска проекта и фирмы, в то время как правительство может объединить риски многих проектов и поддержку со стороны своих налогоплательщиков. Оплата более высоких финансовых затрат сама по себе не является проблемой, если эти затраты более чем компенсируются способностью частного партнера управлять проектом и его рисками и предоставлять высококачественные услуги конечным пользователям. Затраты на финансирование также могут быть неоправданно высокими, если контракт возлагает на частного партнера риски, с которыми он не может справиться, или если тендер по контракту не предусматривает удовлетворения требований в

отношении финансовой квалификации участников торгов.

ГЧП требуют более сложного и дорогостоящего администрирования, как при проведении торгов, так и при управлении контрактами. Проверка проектов ГЧП, принятие правильной структуры ГЧП и разработка проекта контракта - все это сложные задачи, требующие специальных знаний и сопряженные со значительными затратами. По этой причине некоторые страны устанавливают более низкую границу для размеров стоимости проектов, которые необходимо реализовывать в рамках ГЧП. Управление тендером также является сложным и кропотливым делом, поскольку потенциальные участники торгов сталкиваются с высокими затратами. Надлежащее управление контрактом в течение всего срока действия также является сложным и дорогостоящим. Эти неудобства могут быть смягчены за счет стандартизации контрактов и централизованного предоставления экспертных знаний в области ГЧП. Несколько государств уже включили опыт отраслевых органов власти по управлению контрактами в оценку своей способности эффективно заключать проекты ГЧП.

ГЧП создают значительные финансовые риски, связанные с потенциальными изменениями в течение длительного срока действия контракта. Изменения могут быть неизвестны сторонам, принимая форму стихийных бедствий или войны, технологических изменений (например, альтернативных услуг или создания новых способов предоставления услуг, возможно, с более высокими выгодами для пользователей и гораздо более высокими или гораздо более низкими затратами для поставщика услуг), демографических изменений (с точки зрения объема, возрастной структуры и географического распределения) или предпочтений пользователей. Но изменения могут также происходить в государственных структурах, таких как исполнительная, законодательная или судебная ветви власти. Это может быть результатом изменения политики или законодательства, а также просто решения по конкретному проекту (или отсутствия необходимых действий)

государственного органа, управляющего контрактом. Эти потенциальные изменения создают финансовые риски, которые могут внезапно превратиться в денежные обязательства в соответствии с условиями контракта или под давлением пользователей или групп влияния. Кроме того, правительство сталкивается с тем, что частный партнер в какой-то момент в будущем не сможет справиться с рисками, которые он принял на себя в начале, и поэтому не сможет продолжать обеспечивать прежнюю производительность. Упомянутые потенциальные изменения также влияют на традиционно закупаемые продукты, но в ГЧП их влияние гораздо шире — например, финансовые последствия стихийного бедствия могут быть больше, чем просто стоимость ущерба, оно также повлечет за собой необходимость выкупа инфраструктурных активов и расторжения контракта о ГЧП. [Manal F, p. 1-15]

Основная проблема с финансовыми рисками заключается не только в их существовании, но и в том факте, что они слишком часто игнорируются при выборе и реализации проектов из-за финансовой неграмотности. Использование закупок в рамках ГЧП часто сопровождается не продуманными расчетами, которые препятствуют тщательному управлению финансовыми рисками и допускают утверждение и закупку слишком дорогостоящих или плохо структурированных проектов.



## 2.2 РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ЧАСТНОГО СЕКТОРА

Правовая база влияет на возможность правительства защищать государственные финансы и управлять бюджетными расходами и рисками, возникающими в результате ГЧП. Прочная законодательная основа должна устанавливать принципы и нормы для органов власти, для обеспечения надлежащего отбора проектов ГЧП, подготовки экономически и социально выгодных контрактов, а также для обеспечения конкуренции в сфере закупок и управления финансовыми затратами и рисками на всех этапах цикла проекта ГЧП. При этом государство должно предоставлять гарантии частному сектору, что условия контрактов будут соблюдаться.

В различных странах правительства используют широкий спектр правовых механизмов, в том числе издают законы, регулирующие взаимодействие бизнеса и власти: законы о ГЧП, законы о концессиях, отраслевые нормативные акты и др.

Хотя не существует универсальных критериев и условий, которые должны содержаться в каждом нормативном документе, закрепляющем механизмы ГЧП, органы государственной власти могут предпринять следующие действия, которые способны обеспечить наличие ключевых элементов, гарантирующих более эффективное управление бюджетными расходами и рисками, связанными с ГЧП:

### 1. Обеспечить согласованность законодательства.

Все нормы, регулирующие ГЧП должны соответствовать и согласоваться с законодательством, регулирующим инвестиционную деятельность, законодательством в сфере государственных закупок, положениям, установленным законами о бюджетах в каждой конкретной стране, а также

общими международными нормами прозрачности в сфере управления инфраструктурой. В конечном счете, если частный сектор находится в правовой неопределённости это неминуемо повлечет за собой увеличение бюджетных расходов и рисков со стороны государства. Кроме этого, в случае несоответствие муниципальных актов региональным, либо государственным стороны проекта ГЧП будут иметь возможность выбирать какого уровня правовой акт использовать в своем договоре, что создаст дополнительную неопределенность и экономические искажения.

2 Закрепить стандартные условия, которые должны быть учтены в контрактах ГЧП.

Страны, которые планируют использовать ГЧП для обеспечения инфраструктуры в ключевых секторах, значительно выиграют от стандартизации нескольких положений контрактов о ГЧП. Несколько стран продвинулись в этом направлении, например, Великобритания, применяя его как способ достижения эффективности и улучшения управления финансовыми рисками, вытекающими из положений контрактов. Стандартные положения контрактов могут использоваться органами власти при заключении контрактов в рамках ГЧП и способствовать обеспечению согласованности между проектами, снижению операционных издержек и повышению прозрачности.

Стандартизация наиболее актуальна для положений контрактов, касающихся:

- мониторинга результатов;
- схем штрафов, связанных с эффективностью выполнения условий;
- внесения изменений в контракт;
- форс-мажорных обстоятельств;
- требований к отчетности;
- механизмов разрешения споров,
- рефинансирования;

условий прекращения и возврата активов.

Установленные стандартные положения должны также предусматривать введение временного чрезвычайного положения либо режима повышенной готовности предусматривать разрешение на корректировку сроков и параметров работы, а также приостановление наложения штрафных санкций за невыполнение условий в период действия такого режима.

Учитывая, различия в историческом и экономическом развитии, правительствам государств следует самостоятельно найти баланс между стандартизацией контрактов ГЧП и ее использованием, чтобы выявить конкретные положения, касающиеся индивидуальных особенностей проектов, реализующихся в каждой отдельной стране. Стандартные положения также должны время от времени пересматриваться, чтобы подстраиваться под эволюцию рынка и изменения в законодательстве.

3. Разработать четко сформулированные цели проектов с использованием ГЧП, закрепив их в правовой базе.

Роль ГЧП в обеспечении национальной инфраструктуры и причины применения ГЧП должны быть четко изложены либо в нормативно-правовой базе, либо в аналогичном документе, например в Стратегии экономического развития страны. Это поможет выработке общего понимания основных ценностей и курса в развитии инфраструктуры, а также условий, при которых будущие партнерские отношения будут способствовать созданию коммерчески жизнеспособных проектов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе исследования проблем реализации взаимодействия государства и частного сектора, исходя из цели исследования и в соответствии с поставленными задачами, были сделаны следующие основные выводы, предложения и рекомендации:

Инвестиции в инфраструктуру могут стать движущей силой экономического восстановления после пандемии COVID-19. Потребности в инвестициях были велики до пандемии и стали более актуальными в связи с необходимостью обеспечения качественного предоставления основных государственных услуг, таких как здравоохранение и образование, создания рабочих мест, содействия инклюзивному росту и содействия экономическим преобразованиям с помощью более экологичной и устойчивой инфраструктуры и доступных цифровых платформ.

Одни только государственные ресурсы вряд ли удовлетворят спрос, и частный сектор будет привлечен для достижения инвестиционных целей.

Государственно-частное партнерство может быть эффективным, если оно тщательно разработано и предусматривает такие условия, которые помогут избежать создания ненужных финансовых рисков. Реализованные должным образом проекты ГЧП могут принести пользу государствам во многих сферах. Они могут мобилизовать дополнительные источники средств, привлечь управленческий потенциал частного сектора и создать стимулы для создания и поддержания более качественной инфраструктуры. Они также могут позволить органам власти более прозрачно распределять затраты по проектам и фокусироваться на результатах и уровнях производительности. ГЧП обычно влекут за собой более высокие финансовые затраты, требуют более сложного проведения торгов и тщательного управления контрактами, а также подвергают правительства значительным финансовым рискам. Эти риски — возможные

отклонения в результатах по сравнению с прогнозируемым финансовым положением правительства — связаны не только с рисками, указанными в контракте, но и с потенциальными изменениями в течение длительного срока действия контракта. Использование преимуществ ГЧП требует от правительств тщательного управления процессами таких проектов, включая управление финансовыми рисками, учитывая их долгосрочный характер и сложность соглашений о распределении рисков

Полное понимание источников финансовых рисков ГЧП имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы ГЧП осуществлялись только тогда, когда они эффективны и доступны по цене, и чтобы финансовая стабильность не подвергалась опасности из-за внешних обязательств.

Поскольку ГЧП являются долгосрочными соглашениями, риски усугубляются необходимостью управления договорными отношениями в течение длительного периода и зачастую плохо осознаваемыми финансовыми последствиями. Правительство всегда в конечном счете несет ответственность за предоставление услуг в инфраструктуре— даже в хорошо разработанных контрактах ГЧП, которые, как ожидается, будут оплачиваться пользователями.

Контракты на ГЧП также могут создавать неявные финансовые риски, когда они плохо разработаны, особенно когда правительство подписывает контракт на ГЧП для проекта, не имеющего финансовой устойчивости. Предвзятое отношение к последствиям и политическое вмешательство в оценку затрат и доходов по проектам, неоднократные пересмотры контрактов на создают дополнительные риски и проблемы для правительств. Плохое управление инфраструктурой также является одним из основных источников проблем.

Проблемы, вызванные пандемией, требуют переосмысления масштабов и состава инфраструктурных потребностей и поиска лучших вариантов их решения. Правительства должны определять и отличать краткосрочные

потребности от тех, которые будут длительными и, следовательно, могут быть удовлетворены в рамках долгосрочных контрактов. В последнем случае ГЧП может привнести инновации частного сектора для создания надежных решений, отвечающих этим долгосрочным потребностям.

Растущее понимание необходимости вливания огромных средств в инфраструктуру городов и регионов России и осознание недостаточности объемов бюджетных инвестиций заставляет государство искать альтернативные механизмы финансирования. В этих условиях государственно-частное партнерство становится важнейшей и наиболее перспективной формой реализации крупных инвестиционных проектов в современной России. ГЧП все чаще рассматривается как один из наиболее действенных механизмов повышения эффективности государственных инвестиций за счет привлечения капитала и управленческого опыта частного сектора. ГЧП создает широкие возможности и для частного сектора, открывая доступ к новым сферам экономики, ранее недоступным для компаний.

Совершенствование взаимодействия бизнеса с различными институтами власти позволит обеспечить более лояльные условия для развития бизнеса, а, следовательно, будет способствовать развитию экономики. Среди мер, направленных на совершенствование взаимодействия, можно выделить:

- развитие законодательной базы, которое позволит выстраивать отношения прежде всего в формальном ключе;
- создание обоснованной системы штрафов и сокращение диспропорций в системе административных наказаний различными органами;
- повышение информирования о существующих программах поддержки бизнеса;
- совершенствование механизма оказания поддержки в разрезе упрощения процедур взаимодействия органов власти с бизнес-структурами;
- развитие программного подхода поддержки бизнеса по различным

отраслям экономики;

- повышение уровня развития инфраструктуры необходимой для бизнеса и обеспечение доступа к инфраструктуре;

- развитие человеческих ресурсов за счет повышения качества образования и здравоохранения и нацеленность конечного продукта института образования на потребности бизнеса.

Таким образом, современные реалии диктуют свои требования к механизмам взаимодействия бизнеса и органов государственной власти. Конструктивное взаимодействие компаний с органами власти и общественными организациями – важное условие эффективного решения проблем развития территорий присутствия как крупного, так и среднего и малого бизнеса. Стратегия взаимодействия государства, бизнеса и различных некоммерческих организаций должна не ограничиваться решением исключительно экономических проблем, а распространяться на все направления, позволяющие обеспечить устойчивое развитие и повышение качества жизни на территории.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

## 1. Нормативно-правовые акты

1. Резолюция Организации объединенных наций от 25 сентября 2015 г. A/RES/70/1 - Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.
2. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21 июля 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст.4398.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ: по сост. на 26 октября 2021г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 31. - Ст. 3823.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ: по сост. на 30 июня 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 32. – Ст. 3340.
5. Трудовой кодекс Российской Федерации (Часть вторая) от 30.12.2001 № 197-ФЗ: по сост. на 30 июня 2021 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 3.
6. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федеральный закон от 18 июля 2011 № 223-ФЗ: по сост. на 01 января 2015 г.// Собрание законодательства Российской Федерации. -2011. -№ 30- Ст. 4571.
7. О защите конкуренции: федеральный закон от 26 июля 2006 № 135-ФЗ: по сост. на 01 мая 2015г. // Собрание законодательства Российской Федерации. -2006.- №31. Ст. 3434.
8. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ: по сост. на 01 апреля 2021г. // Собрание законодательства Российской Федерации -2005.- № 30- Ст. 3127.



9. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21 июля 2005г. № 115-ФЗ: по сост. на 01 мая 2021г. // Собрание законодательства Российской Федерации. -2005.- № 30.- Ст. 3126.
10. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ: по сост. на 07 апреля 2021// Собрание законодательства Российской Федерации. -2013.- № 14.- Ст. 1652.
11. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 № 224-ФЗ: по сост. на 10 октября 2021// Собрание законодательства Российской Федерации. -2015.- № 29.- Ст. 4350.
12. Постановление N 41-9 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ "О модельном законе "О публично-частном партнерстве" Доступ из справочно-правовой системы Консультант-Плюс. – Режим доступа: по подписке.

## 2. Научная и учебная литература

13. Агазарян Н.В. Современный рынок государственно-частного партнерства в развитых и развивающихся странах / Н.В. Агазарян // Государственно-частное партнерство. – 2017. - №4. – С. 267-278;
14. Большаков С.Н. О проблеме взаимодействия современного российского бизнеса и государства: общее и частное/ С.Н. Большаков // Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета – 2014. – № 2. – С. 44-47;

15. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнёрство: некоторые вопросы теории и практики / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. -№9. – С. 41-50;
16. Гайнутдинов Р. И. Модели взаимодействия бизнеса и государства в глобализирующемся мире: сравнительный анализ/ Р.И. Гайнутдинов// Проблемы современной экономики – 2006 - №1/2 (17/18). – С. 15-20
17. Городнова Н.В., Роженцов И.С., Пешкова А.А. Мировой опыт правового регулирования деятельности государственно-частного партнерства/ Н.В. Городнова//Известия высших учебных заведения. Поволжский регион. Серия: Общественные науки – 2017- № 1-С. 19-25;
18. Иванов О.В., Ткаченко М.В. О некоторых инструментах финансовой поддержки ГЧП проектов в мировой практике: рекомендации для России. / О.В. Иванов // – Экономика и управление: проблемы, решения. – 2018 - Т. 1. № 5.- С. 74–84;
19. Лобанова А.В. Модели и формы взаимодействия региональной власти, бизнес-структур и гражданского общества/ А.В. Лобанова// Экономика и политика – 2013.-№ 4 – С. 22-26;
20. Киселев В.И. Взаимодействие власти и бизнеса: конфликтологический аспект/ В.И. Киселев// Теория и практика общественного развития-2013- №7- С. 174-176.
21. Кочеткова С.А. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство/ С.А. Кочеткова // Информационно-правовая система Гарант – М.: Кнорус- 2019. – С. 176;
22. Лерман Е.Б. Опыт применения механизмов государственно-частного партнёрства / Е.Б. Лерман // Социальные науки. – 2017. – №4 (19). – С. 105–116;
23. Малиновский А.А. Механизм правового регулирования зарубежных правовых семьях/ А.А. Малиновский// Вестник Университета имени О.Е. Кутафина- 2016-№ 4 - С. 56-80;

24. Маслова С.В. Государственно-частное партнерство как средство достижения Целей устойчивого развития: международные стандарты и национально-правовое регулирование/ С.В. Маслова// СПб: Астерион. - 2019. -С. 296;
25. Троценко О.С. Оценка эффективности проектов ГЧП в сравнении с иными формами реализации инфраструктурных проектов; российский и зарубежный опыт/ О.С. Троценко//Бизнес, менеджмент и право -2018. - № 4. – С. 60-63;
- 26.Шохин С.О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения/ С.О. Шохин//Юрист- 2018-№ 2- С.4-10;
- 27.Фрейдин И.В. Контракты жизненного цикла как инструмент государственно-частного партнерства/ И.В. Фрейдин// Российское предпринимательство – 2011.-№ 10.- С. 33-38;
- 28.Ясин Е.Г. Конкуренентоспособность и модернизация российской экономики / Е.Г. Ясин// Вопросы экономики – 2004 -№ 7 С. 15-25;
29. Berrone P. [et al.]. EASIER: An Evaluation Model for Public–Private Partnerships Contributing to the Sustainable Development Goals/ P. Berrone. // – Sustainability - Vol. 11. Issue 8 - P. 1–25.
- 30.Manal F., Chishiro M., Rui Monteiro. Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure/ F. Manual//- International Monetary Fund- № 21/10-P. 1-43
- 31.Mitchell P., Job M. The Public-Private Partnership Law Review [Электронный ресурс]/P. Mitchell //The LawReviews -2021. – Edition 7. – Режим доступа: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review> (дата обращения 19.10.2021).

### 3. Ресурсы сети интернет

- 31.Типовые законодательные положения ЮНСИТРАЛ по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников) [Электронный

- ресурс] // UNCITRAL.UN.ORG [сайт]. – URL: [https://uncitral.un.org/ru/texts/procurement/modelprovisions/privately\\_financed\\_in\\_frastructure\\_projects](https://uncitral.un.org/ru/texts/procurement/modelprovisions/privately_financed_in_frastructure_projects) (дата обращения: 15.10.2021);
32. О проекте «Особые экономические зоны» [Электронный ресурс] // РОСОЭЗ [сайт]. – URL: <http://www.russez.ru/oez/> (дата обращения 15.10.2021);
33. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]//Министерство экономического развития Российской Федерации [сайт]. – URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depinvest/2015031951>(дата обращения 18.10.2021);
34. Структура акционерного капитала [Электронный ресурс] // Роснефть [сайт]. – URL: [http://www.rosneft.ru/Investors/structure/share\\_capital/](http://www.rosneft.ru/Investors/structure/share_capital/) (дата обращения 15.10.2021);
35. Структура акционеров [Электронный ресурс] // ВТБ [сайт]. – URL: <http://www.vtb.ru/ir/disclosure/structure/> (дата обращения 15.10.2021);
36. Структура акционерного капитала [Электронный ресурс] // Сбербанк [сайт]. – URL: [http://data.sberbank.ru/tyumen/ru/investor\\_relations/information/share\\_capital\\_structure/?base=beta](http://data.sberbank.ru/tyumen/ru/investor_relations/information/share_capital_structure/?base=beta) (дата обращения 15.10.2021).