

# МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ ВУЗОВ

Под общей редакцией **Е. И. Марковской**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по экономическим направлениям*

Книга доступна  
на образовательной платформе «Юрайт» [urait.ru](http://urait.ru),  
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»



Москва ■ Юрайт ■ 2020

УДК 334(075.8)  
ББК 65.2/4я73  
М55

*Ответственный редактор,  
руководитель авторского коллектива:*

**Марковская Елизавета Игоревна** — доцент, кандидат экономических наук, доцент департамента финансов Санкт-Петербургской школы экономики и менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — Санкт-Петербург.

М55 Механизмы государственно-частного партнерства. Теория и практика : учебник и практикум для вузов / Е. И. Марковская [и др.] ; под общей редакцией Е. И. Марковской. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 491 с. — (Высшее образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-11317-4

Учебник посвящен теоретическим и практическим аспектам реализации проектов в форме государственно-частного партнерства (ГЧП). Рассмотрены теоретические основы и институциональные аспекты ГЧП, в том числе определены его место и роль в системе государственного регулирования. Проанализированы формы, механизмы и модели ГЧП. Рассматриваются идеи социального партнерства как основы ГЧП. Приводятся практические аспекты реализации проектов в форме ГЧП, в том числе и в сфере социального предпринимательства. Учебник знакомит читателей с подходами к оценке проектов, реализуемых в форме ГЧП.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Издание предназначено для бакалавров, обучающихся по направлению «Экономика», для магистрантов, обучающихся по разным направлениям, для преподавателей, а также для всех интересующихся проблематикой, связанной с ГЧП.*

УДК 334(075.8)  
ББК 65.2/4я73

*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.*

ISBN 978-5-534-11317-4

© Коллектив авторов, 2019  
© ООО «Издательство Юрайт», 2020

# Оглавление

<b>Авторский коллектив .....</b>	<b>6</b>
<b>Предисловие .....</b>	<b>7</b>
<b>Глава 1. ГЧП: понятие, сущность, формы, механизмы .....</b>	<b>11</b>
1.1. ГЧП: теоретический и исторический аспекты .....	11
1.2. Формы реализации ГЧП .....	21
1.3. Механизмы и модели ГЧП.....	35
1.4. Российский закон о государственно-частном партнерстве .....	41
1.5. Оценка эффективности заключения соглашения о государственно-частном партнерстве .....	50
1.6. ГЧП за рубежом: общие сведения.....	52
1.7. ГЧП в России: современный опыт.....	63
1.8. Региональные особенности развития ГЧП в России .....	78
1.9. ГЧП в инновационной сфере .....	81
<i>Выводы.....</i>	<i>93</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>94</i>
<i>Вопросы и задания.....</i>	<i>100</i>
<i>Кейсы.....</i>	<i>101</i>
<b>Глава 2. Теоретические основы ГЧП .....</b>	<b>114</b>
2.1. Теоретические основы и трансформация взглядов на характер и методы взаимодействия государства и бизнеса .....	114
2.2. Место и роль ГЧП в системе государственного регулирования экономики.....	127
<i>Выводы.....</i>	<i>136</i>
<i>Вопросы и задания.....</i>	<i>137</i>
<i>Список рекомендуемой литературы .....</i>	<i>137</i>
<b>Глава 3. Государственно-общественные институты как основа для ГЧП.....</b>	<b>141</b>
3.1. Институты как основа партнерства бизнеса и власти .....	141
3.2. Государственное устройство и возможности для ГЧП.....	148
3.3. Государственные и частные инвестиции в общественный сектор.....	152
3.4. Институциональные основы государственной поддержки внутреннего и международного инвестиционного процесса: история и современность .....	164
3.5. Социальное доверие как фактор принятия инвестиционных решений .....	177
<i>Выводы.....</i>	<i>184</i>

<i>Вопросы и задания</i> .....	185
<i>Кейсы</i> .....	185
<i>Список рекомендуемой литературы</i> .....	185
<b>Глава 4. Социальное партнерство как основа ГЧП</b> .....	<b>187</b>
4.1. Общая характеристика социального партнерства.....	187
4.1.1. Теоретические предпосылки социального партнерства .....	187
4.1.2. Сущность и формы СП .....	191
4.1.3. Практика тред-юнионистского социального партнерства за рубежом .....	199
4.2. Политэкономическая теория социального партнерства .....	205
4.3. Сравнительный анализ социального партнерства и ГЧП.....	222
<i>Выводы</i> .....	240
<i>Вопросы и задания</i> .....	242
<i>Темы рефератов</i> .....	242
<i>Кейсы</i> .....	243
<i>Список рекомендуемой литературы</i> .....	243
<b>Глава 5. Практические аспекты реализации проектов ГЧП в России</b> .....	<b>247</b>
5.1. Правовые особенности проектов ГЧП в России .....	247
5.2. Организационные схемы реализации проектов в сфере ГЧП .....	260
5.2.1 Схемы ГЧП: российская практика .....	263
5.2.2. Развитие и перспективы ГЧП в России в ближайшие годы .....	275
5.3. Механизмы финансирования проектов ГЧП в России.....	278
5.3.1. Параметры реализации проекта ГЧП.....	278
5.3.2 Схема организации финансирования проектов ГЧП .....	284
5.3.3. Подходы к построению финансовой модели и оценки эффектов проекта, реализуемого в форме ГЧП: российская практика .....	285
5.4. Сравнительный анализ российского и зарубежного опыта в сфере реализации проектов в формате ГЧП .....	292
5.4.1. История Россия — Запад.....	292
5.4.2. Текущая ситуация применения схем ГЧП в России .....	298
5.4.3. Проекты Северо-Западного региона.....	301
5.4.4. Перспективные проекты в формате ГЧП .....	309
<i>Выводы</i> .....	313
<i>Список рекомендуемой литературы</i> .....	315
<i>Вопросы и задания</i> .....	316
<b>Глава 6. Оценка эффективности проектов ГЧП</b> .....	<b>318</b>
6.1. Стейкхолдерский подход к оценке экономической эффективности проектов, реализуемых в формате ГЧП.....	318
6.2. Особенности оценки экономической эффективности инвестиционных проектов, реализуемых в формате ГЧП .....	321
6.2.1. Традиционные показатели оценки экономической эффективности инвестиционных проектов .....	321

6.2.2. Анализ методических рекомендаций по оценке эффективности проекта государственно-частного и муниципально-частного партнерства .....	322
6.2.3. Оценка экономической эффективности проектов ГЧП: обзор отечественных подходов и анализ мировой практики .....	325
6.3. Оценка рисков для разных стейкхолдеров проектов, реализуемых в формате ГЧП .....	329
<i>Выводы</i> .....	335
<i>Вопросы и задания</i> .....	336
<i>Кейсы</i> .....	337
<i>Список рекомендуемой литературы</i> .....	338
<b>Глава 7. Социальное предпринимательство и ГЧП .....</b>	<b>341</b>
7.1. Сектор социального предпринимательства. Определение, характеристики, взаимодействие с государством .....	342
7.2. Методы привлечения инвестиций в малый и средний социальный бизнес через участие в программе ГЧП .....	352
7.3. Многосекторальные стратегии как план модернизации социального предпринимательства .....	360
7.4. Особенности развития бизнеса в городах, исходя из географического положения .....	369
<i>Аналитические вопросы и задания</i> .....	376
<i>Список источников и рекомендуемой литературы</i> .....	377
<i>Выводы</i> .....	377
<i>Кейс</i> .....	379

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1 .....	383
Приложение 2 .....	391
Приложение 3 .....	396
Приложение 4 .....	399
Приложение 5 .....	411
Приложение 6 .....	425
Приложение 7 .....	448
Приложение 8 .....	451
Приложение 9 .....	457
Приложение 10 .....	485
<b>Новые издания по дисциплине «Механизмы государственно-частного партнерства» и смежным дисциплинам .....</b>	<b>491</b>

## Авторский коллектив

**Марковская Елизавета Игоревна** — доцент, кандидат экономических наук, доцент департамента финансов Санкт-Петербургской школы экономики и менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — Санкт-Петербург.

**Луссе Андрей Владимирович** — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры общей экономической теории и истории экономической мысли факультета экономики и финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

**Медведь Анна Алексеевна** — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры национальной экономики факультета экономики и финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

**Молостова Анна Александровна** — бакалавр политических наук, Санкт-Петербургская школа социальных и гуманитарных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

**Привалов Николай Геннадьевич** — доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории факультета экономики и управления Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, профессор кафедры «Экономическая теория» факультета экономики и менеджмента Петербургского государственного университета путей сообщения.

**Радушинская Александра Игоревна** — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры российской политики факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

**Радушинский Дмитрий Александрович** — кандидат экономических наук, консультант, доцент кафедры организации, экономики и управления факультета экономики Санкт-Петербургской государственной академии ветеринарной медицины.

**Холодкова Виктория Владимировна** — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической кибернетики экономического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

# Предисловие

(автор — В. В. Холодкова, доцент, кандидат экономических наук)

Дисциплина «Государственно-частное партнерство» (ГЧП) содержит теоретические и практические положения, раскрывающие сущность экономических явлений и процессов, которые определяют основы взаимодействия государства и бизнеса при реализации проектов в формате ГЧП, а также описание форм, моделей и актуальных проблем, возникающих в процессе такого взаимодействия.

Многие изучаемые проблемы взаимодействия государства и бизнеса носят дискуссионный характер. Мировой опыт реализации проектов в формате ГЧП показывает высокую эффективность совместной реализации проектов бизнеса и государства.

В России развитие проектов ГЧП сосредоточено в первую очередь на создании законодательной базы, а также на формировании институциональных основ взаимоотношений государства и бизнеса, а также на создании оптимальных форм взаимодействия государства и бизнес-структур, обеспечивающих выполнение стратегически значимых государственных задач.

Развитие проектов ГЧП в России идет медленными темпами, что обусловлено рядом проблем, которые замедляют реализацию совместных проектов государства и бизнеса. К такого рода проблемам в первую очередь относятся несовершенство законодательной базы, недостаточная проработанность организационных схем и методик взаимодействия бизнеса и государства, отсутствие практики реализации проектов такого рода в России, а также в целом неэффективность инвестиционной инновационной среды в стране и т. д.

Отметим, что сегодня реализация проектов в формате ГЧП сконцентрирована в основном в области дорожного строительства (инфраструктуры) и социально значимых объектов (школ, садов), первоочередных проектов государственного значения.

Таким образом, реализация проектов с использованием механизмов ГЧП идет в направлении поддержания основных функций государства, развития в других экономических сферах в настоящее время практически не происходит. Это говорит в целом о том, что государство испытывает острую потребность в совместной с бизнесом реализации проектов, однако не обладает достаточными инструментами контроля для поддержания активности в различных областях экономики и делается

акцент в первую очередь на задачи наиболее важные для экономического развития страны в настоящем периоде.

Такое привлечение бизнеса к формированию инновационной политики государства, осуществление совместных с бизнесом действий, направленных на реализацию государственных задач и функций позволяет ускорить темпы экономического развития страны. В перспективе такое сотрудничество должно позволить осуществить совместную поддержку активного внедрения современных инновационных технологий, как в области реализации бизнес-проектов, так и в области государственного управления экономикой.

Данная дисциплина направлена на изучение схем и методик реализации совместных проектов бизнеса и государства на основании имеющего сегодня за рубежом и в России опыта взаимоотношений государства и бизнес-структур, а также на основании анализа организационных и социально-экономических составляющих таких отношений.

Кроме того, в дисциплине содержится описание механизмов взаимодействия государства и его бизнес-партнеров при реализации совместных проектов, а также описание возникающих проблем и путей их решения. Такие механизмы содержат описание условий, которые необходимо обеспечить со стороны государства для стимулирования и формирования заинтересованности бизнес-партнеров к участию в подобных партнерских отношениях.

Изучение дисциплины «Государственно-частное партнерство» позволяет достичь как теоретических, так и практических целей. Важнейшей теоретической целью является формирование у студентов целостного представления о механизме реализации совместных проектов государства и бизнеса в формате ГЧП, а также об основных проблемах, возникающих в данном процессе.

Практическая цель состоит в выработке у обучающихся элементарных навыков принятия решений.

Для достижения поставленных целей студентам необходимо:

- изучить и осмыслить понятийный аппарат теоретических основ ГЧП в экономических отношениях субъектов;
- овладеть методологией исследования процессов реализации ГЧП;
- овладеть механизмами и методами реализации проектов на основе ГЧП;
- сформировать четкое представление об организационных, правовых и институциональных основах взаимодействия государства и бизнеса при реализации проектов с использованием схем ГЧП;
- выявить систему принципов и основных инструментов для реализации проектов с использованием механизма ГЧП;
- сформировать понимание сущности проблем, возникающих в процессе взаимодействия государства и бизнеса при реализации проектов с использованием механизма ГЧП;

— развить способности к оценке и выбору эффективных способов взаимодействия власти и бизнеса при реализации проектов в формате ГЧП;

— выявить особенности реализации проектов государством с привлечением бизнеса или реализации схем ГЧП в Российской Федерации;

— развить представления о характере поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития.

Для эффективного изучения данной дисциплины требуются знания, умения и навыки, полученные по дисциплинам «Экономическая теория» и «Макроэкономика», «Взаимодействие бизнеса и государства». В свою очередь, освоение дисциплины «Государственно-частное партнерство» необходимо для таких учебных дисциплин, как «Институциональная экономика», «Экономика России» и др. Кроме того, изучение дисциплины студентами бакалавриата предшествует подготовке выпускной квалификационной работы на степень бакалавра экономики, сдаче итогового государственного междисциплинарного экзамена.

В результате изучения дисциплины учащийся должен:

**знать**

- основные понятия, категории, инструменты дисциплины;
- основные особенности ведущих школ и направлений макроэкономической науки;
- закономерности функционирования современной экономики на макроуровне;
- основные особенности российской экономики, ее институциональные особенности, направления реализации проектов в формате ГЧП;
- основы построения, расчета и анализа современной системы экономических показателей, характеризующих деятельность хозяйствующих субъектов на макроуровне;

**уметь**

- анализировать во взаимосвязи экономические явления, процессы и институты на макроуровне;
- выявлять проблемы экономического характера при анализе конкретных ситуаций, предлагать способы их решения с учетом критериев социально-экономической эффективности и возможных социально-экономических последствий;
- использовать источники экономической, социальной, управленческой информации;
- анализировать и интерпретировать данные отечественной и зарубежной статистики о социально-экономических процессах и явлениях, выявлять тенденции изменения социально-экономических показателей;
- проводить поиск информации по полученному заданию, сбор, анализ данных, необходимых для решения поставленных макроэкономических задач;

- осуществлять выбор инструментальных средств для обработки экономических данных в соответствии с поставленной задачей, анализировать результаты расчетов и обосновывать полученные выводы;
- строить на основе описания ситуаций стандартные теоретические и экономико-математические модели, анализировать и содержательно интерпретировать полученные результаты;
- на основе стандартных теоретических и эконометрических моделей прогнозировать поведение экономических агентов, развитие экономических процессов и явлений на макроуровне;

***владеть***

- методологией экономического исследования;
- современными методами сбора, обработки и анализа экономических и социальных данных;
- методами и приемами анализа макроэкономических явлений и процессов с помощью стандартных теоретических и эконометрических моделей;
- современными методиками расчета и анализа показателей экономической эффективности, а также социально-экономических показателей, характеризующих экономические процессы и явления на макроуровне.

Издание предназначено для студентов-бакалавров, обучающихся по экономическим направлениям, магистрантов, обучающихся по различным направлениям, преподавателей, а также всех интересующихся вопросами ГЧП.

# Глава 1

## ГЧП: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ФОРМЫ, МЕХАНИЗМЫ

(авторы — к. э. н., доцент Д. А. Радушинский, к. э. н.,  
доцент А. И. Радушинская)

---

В результате изучения данной главы читатель сможет овладеть следующими компетенциями.

**Знать:**

- теоретические основы взаимодействия субъектов государства и бизнеса в рамках ГЧП;
- основные формы, механизмы и модели ГЧП;
- особенности зарубежного опыта реализации проектов ГЧП;
- особенности реализации проектов ГЧП в Российской Федерации;
- особенности и ограничения Федерального закона РФ от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве»;
- актуальное состояние и перспективы внедрения ГЧП в инновационную деятельность.

**Уметь:**

- формулировать цели взаимодействия государства и бизнеса на основе ГЧП;
- классифицировать формы реализации ГЧП;
- использовать модели функционирования ГЧП применительно к российской действительности.

**Владеть:**

- технологиями взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма ГЧП;
  - методами реализации различных форм ГЧП в российской действительности.
- 

### 1.1. ГЧП: теоретический и исторический аспекты

В настоящее время в России и мире усиливается тенденция к активизации отношений государства и частного бизнеса для совместной работы при решении экономических проблем. Государство и частные компании, банки, международные финансовые организации и другие субъекты вступают во взаимодействие, совместно решая новые задачи.

Государство при этом нацелено на выполнение социальных функций, реализацию общенациональных интересов, а бизнес ищет источники приращения прибыли и стоимости. Использовать преимущества разных форм собственности без глубоких социальных перемен и потрясений оказывается возможным в рамках разнообразных форм и методов и моделей ГЧП.

---

В современном понимании **ГЧП** — институциональный и организационный альянс государства (или муниципальной власти) и бизнеса, подразумевающий объединение материальных и нематериальных ресурсов обеих сторон на взаимовыгодной договорной основе в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг<sup>1</sup>.

---

Рассматриваемая форма взаимодействия государства и бизнеса в научно-экспертной литературе обозначается рядом терминов: «государственно-частное партнерство», «публично-частное партнерство», «общественно-частное партнерство», «частно-государственное партнерство». Первое место в названии партнерства государства или бизнеса подчеркивает главенство и инициативу со стороны того или иного субъекта в реализации совместных проектов. С учетом исторических и современных особенностей экономики России, в которой государство чаще является инициатором отношений, в российской практике в основном применяют понятие ГЧП.

Основой для взаимодействия является согласование целей участников. Если бизнес от участия в ГЧП ожидает получения прибыли, приращения стоимости, повышения собственной репутации, то государство в рамках решения своих задач стремится к улучшению качества и увеличению объемов предоставляемых услуг, к рациональному управлению государственной собственностью. Решаемые государством задачи при этом относятся как к текущему обслуживанию населения, так и к перспективному развитию экономики (хозяйства) страны, включая развитие инновационных направлений, обеспечение доступности инфраструктуры.

Стороны согласно своим особенностям и целям вносят определенный вклад в совместные проекты. От бизнеса ожидается предоставление финансовых ресурсов, профессионального опыта, инновационных технологий, эффективного менеджмента. Государство обеспечивает надежность проектов через предоставление гарантий, налоговых и других льгот и собственных финансовых ресурсов в определенном объеме (рис. 1.1).

---

<sup>1</sup> Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М. : Наука, 2010.



**Рис. 1.1. Цели и вклады государства и бизнеса при реализации проектов ГЧП**

*Источник: Бабкин И. А., Жеребов Е. Д. Механизм взаимодействия государства и бизнеса на основе государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2015. № 4. С. 103.*

ГЧП в целом нацелено на долгосрочное развитие экономической и социальной инфраструктуры для реализации общественно значимых проектов с наименьшими рисками и высокими требованиями к качеству услуг с минимизацией государственных расходов в текущем периоде. В случае когда государству удастся организовать взаимоотношения с бизнесом в форме ГЧП (а не в виде только налоговых отношений, например), ресурсы бизнеса, включая эффективные методы работы, технику и технологии, новые формы организации производства, связи с поставщиками и подрядчиками, высококвалифицированные кадры, могут быть задействованы в областях, непосредственно указанных государством.

Характерный эффект ГЧП состоит в том, что государство смещает акценты своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные функции. Делегируя в ходе проектов ГЧП исполнительские функции бизнесу, государственные структуры сосредотачиваются на функциях контроля, регулирования, соблюдения общественных интересов. Операционные предпринимательские риски при этом перераспределяются в сторону бизнеса, в то время как государство продолжает нести стратегические риски.

Целесообразность, в некоторых случаях необходимость ГЧП возникает в тех ситуациях, когда у государства не хватает собственных средств и резервов (финансовых, временных, организационно-управленческих) для исполнения принятых обязательств и намеченных планов на должном уровне качества. Часто передача функций в определенных ставших традиционными сферах ответственности частному бизнесу позволяет государству сосредоточиться на решении новых, наиболее актуальных задач.

Взаимодействию государства и частного капитала при решении насущных общественных задач насчитывается не одно столетие не только в мире, но и в России. Термину «государственно-частное партнерство» (*Public-Private Partnership*, PPP) при этом много меньше: его появление связывают с совместным государственным и частным финансированием образовательных программ в США, позднее в 50-х гг. XX в. — с финансированием объектов общественного пользования, а в 1960-х гг. — с совместными государственно-частными предприятиями, занятыми реконструкцией городов.

В Западной Европе первые совместные инвестиции в форме ГЧП датируют XVI в. Тогда во Франции при короле Генрихе II в рамках концессии был построен канал города Салон-де-Прованс, что считают первым в истории проектом ГЧП (1552). Совместные проекты государства и бизнеса и далее развивались во Франции. Так, появление Эйфелевой башни в Париже в XIX в. также стало результатом совместного государственно-частного финансирования<sup>1</sup>.

Прообраз еще одной формы ГЧП связывают с другим известным историческим примером санкционирования частных инвестиций для реализации государственных полномочий, который относится к середине XVII в. В этот период в государственной казне Великобритании было недостаточно средств для развития необходимого внутреннего дорожного сообщения в стране. Выход был найден в предоставлении возможности частным предпринимателям самостоятельно строить дороги и переправы (мосты), за проезд по которым взималась плата. Государственные органы при этом лишь выдавали специальные разрешения на строительство заинтересованным лицам, имеющим собственные средства на строительство.

История взаимодействия государства и частных лиц в форме передачи в частное управление государственных объектов и функций (без осуществления частных инвестиций) уходит своими корнями в еще более древние времена. Еще до нашей эры в ряде государств (Древняя Греция, Рим, Вавилон) «на откуп» частным структурам передавались полномочия, которые сегодня можно назвать коллекторскими. В Риме для сбора налогов действовал институт мытарей — частных лиц, полу-

---

<sup>1</sup> Сухих В. А., Руденко М. Н., Оборина Е. Д. К вопросу о понятии и сущности государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. 2013. № 2. С. 97.

чавших права на сбор налогов (право откупа налогов) в результате ежегодных торгов. Римские провинции через уполномоченное центральной властью лицо (прокуратора) передавали в пользование частным лицам за определенную плату в казну Рима земельные участки для освоения и поиска полезных ископаемых. Впоследствии частным лицам передавались права по управлению портами, станциями, банками.

Использование частных интересов и структур для реализации государственных полномочий характерно и для истории России. Ряд примеров из истории российского государства можно соотнести с современным понятием ГЧП. Так, внутри страны для местных военачальников (князей, воевод) была установлена система «кормлений» и сбора налогов с населения (XII—XIV вв.), действовала система откупов (XV—XVII вв.). Частные лица — иностранцы привлекались великими князьями московскими, а затем Петром I и другими императорами для развития ряда отраслей промышленности, включая горное дело, фармацевтику и др. (XVII—XIX вв.). Широко использовался частный капитал — как отечественный, так и иностранный — при строительстве железных дорог и объектов коммунального хозяйства в конце XIX — начале XX в. В 1717 г. для строительства мельниц частным лицам в концессию были предоставлены берега рек Уны и Шлины, в 1869 г. англичанин Джон Юз получил концессию на строительство металлургического завода в Донбассе, а в 1897—1901 гг. в рамках такого соглашения была построена Китайско-восточная железная дорога<sup>1</sup>. К концессиям можно отнести другой крупный инвестиционный проект, реализованный в начале XX в. в царской России, — сооружение Транссибирской магистрали.

Концессии для иностранцев широко распространились в Советской России в период нэпа и индустриализации. В 1920-е гг. концессии заключаются почти во всех отраслях промышленности СССР. Проектирование и надзор за строительством новых советских заводов были во многом обеспечены за счет заключенных концессионных соглашений с иностранными фирмами. Свыше 80 % этих концессий были сосредоточены в сфере добычи золота, серебра, свинца, марганца, нефти, в производстве цветных металлов, в эксплуатации лесных, рыбных ресурсов, в машиностроении, электроэнергетике и т. п. Немногим сегодня известно, что в 1920-е гг. иностранные концессии были широко распространены в крупных городах (например, в Москве) в сфере городской инфраструктуры, коммунального хозяйства<sup>2</sup>. В СССР в период нэпа действовал Главный концессионный комитет, регулировавший и направлявший всю концессионную деятельность в стране.

---

<sup>1</sup> Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2014. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/2014112710> (дата обращения: 21.01.2019).

<sup>2</sup> Там же.

В историческом аспекте взаимодействие государства и крупного частного капитала, выполнение последним государственных заказов, финансирование государственных проектов, реализация части полномочий — широко распространенная практика. При этом выделяются исторические периоды, когда такое взаимодействие становится более широким, а впоследствии сужается. Массовая практика тесного взаимодействия государства и бизнеса для решения совместных задач для Западной Европы для периода после окончания Второй мировой войны. Значительные средства на восстановление разрушенного жилья и объектов городской инфраструктуры, промышленных объектов были получены в виде частных кредитов и займов, в первую очередь от американских кредиторов и инвесторов. Впоследствии, в 1960-х гг., подобные механизмы были использованы в США также для реконструкции жилья.

Последний виток развития ГЧП, с которым связывают его становление как неотъемлемого института развития современной экономики, датируют 1990-ми гг. После успешного опыта приватизации госсобственности 1980-х гг. (период правления М. Тэтчер) правительством Великобритании в 1992 г. были объявлены ориентиры новой политики, которая продолжала расширять сферу приложения частного капитала и инициативы. Суть британской формы ГЧП под названием «частная финансовая инициатива» (*private financing initiative*, PFI) состоит в использовании частного капитала для создания крупных государственных объектов, т. е. предполагает, что частные компании осуществляют строительство государственных объектов с использованием собственных организационных возможностей без привлечения бюджетных средств. Интерес для частных инвесторов состоит в получении в дальнейшем в течение определенного периода доходов от эксплуатации построенного объекта либо платежей из бюджета в согласованном размере, компенсирующем понесенные расходы и покрывающем норму прибыли.

Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы.

В США и странах Европы ГЧП стало складываться в ряд типовых форм, отражающих механизмы взаимодействия власти и бизнеса в сферах экономики, социального обслуживания, инноваций, а также науки, культуры и политики. Базовая тенденция перераспределения обязанностей и полномочий в рамках ГЧП от органов власти в пользу частного бизнеса состоит в долговременной передаче прав собственности и управления. Также государство делегирует частным компаниям или их ассоциациям функции экспертизы, оказания консалтинговых

услуг при разработке нормативных правовых актов, целевых программ и др.

*Базовые признаки ГЧП* состоят в следующем:

— сторонами ГЧП являются органы государства и частные компании и институты;

— взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется в официальных документах (соглашениях, договорах, контрактах и т. п.), носящих *долгосрочный* характер;

— ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественно значимую цель, связанную с удовлетворением общественных интересов, при этом государство передает свои полномочия (правомочия) и функции, связанные с достижением данной цели, частному партнеру;

— характер взаимодействия сторон должен учитывать интересы как общества (государства), так и частного бизнеса, т. е. стремиться к партнерству, равноправию, паритету, балансу интересов;

— в современных проектах ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон (в отличие от отношений «заказчик — подрядчик»);

— финансовые затраты и риски, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т. п.

В России опробованы далеко не все из форм и механизмов ГЧП, распространенных за рубежом. Тем не менее в научной литературе проблемы ГЧП активно прорабатываются с начала 2000-х гг., в июле 2015 г. принят федеральный закон о ГЧП<sup>1</sup>.

Приведем ряд определений понятия «государственно-частное партнерство» (табл. 1.1).

Таблица 1.1

#### Определения ГЧП

Определение	Источник
ГЧП — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР (научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ) до обеспечения общественных услуг	<i>Варнавский В. Г.</i> Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. Москва : Наука, 2010.

<sup>1</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (Закон о ГЧП): Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Российская газета. 17.07.2015.

Определение	Источник
ГЧП является альянсом государственных органов и частного бизнеса, цель которого заключается в создании и развитии социально значимых проектов — от стратегических отраслей экономики до оказания услуг в масштабах страны либо отдельных ее территорий	<i>Кабашкин В. А.</i> Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. М. : ООО «МИЦ», 2015. С. 120.
ГЧП — это привлечение органами государственного и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания	Курируемый центром ГЧП Внешэкономбанка сайт «ГЧП в России», <a href="http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/">http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/</a> .
ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования	<a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a> — официальный сайт Всемирного банка, The World Bank Group; <i>Delmon J.</i> Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.
ГЧП — это взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций в Санкт-Петербурге, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных	Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»

Определение	Источник
<p>ГЧП, муниципально-частное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества</p>	<p>О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (Закон о ГЧП): Федеральный закон Российской Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Российская газета. 17.07.2015</p>

Источник: составлено автором.

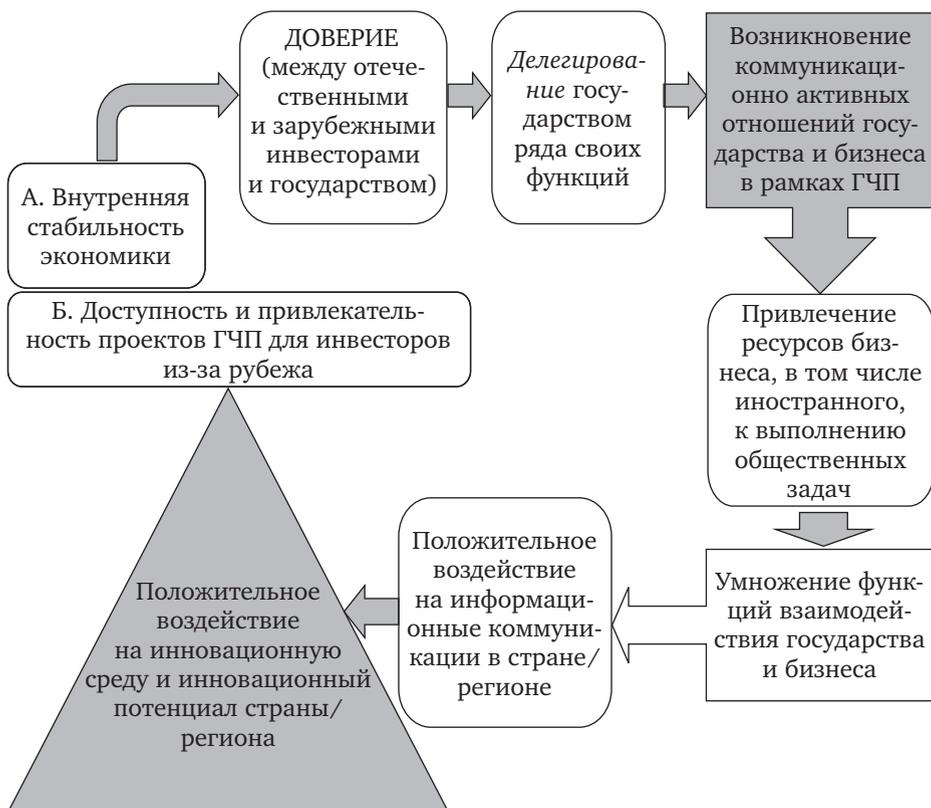
Таким образом, ГЧП представляет собой сотрудничество между государством и бизнесом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества на национальном, региональном и местном уровнях.

Во всем мире ГЧП относится к части сфер, на которые государство тратит бюджетные средства, — объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т. п.), так называемые публичные службы (*public services*) — ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, спорт. Сегодня, кроме того, ГЧП все шире используется для финансирования инновационных проектов и инновационной инфраструктуры. В другой части сфер государственной ответственности — оборона, поддержание правопорядка, фундаментальная наука, законодательная деятельность и некоторых других — ГЧП используется в гораздо меньшей степени.

Ряд стран (в первую очередь Великобритания и США) готовы передавать в частные руки через ГЧП наибольший объем публичных функций. Этот процесс назвали полуприватизацией (*semi-privatization*) и стали отождествлять с распространением ГЧП. Это дает основание рассматривать ГЧП в качестве промежуточной формы между государственной и частной собственностью, а также как своеобразную управленческую альтернативу приватизации.

Долгосрочные доверительные отношения в рамках ГЧП между субъектами государства и бизнеса повышают взаимную зависимость,

интенсивность обмена информацией между партнерами и становятся, таким образом, *коммуникационно активными*. Можно построить «идеальную» (предполагающую относительно низкое значение транзакционных и коррупционных издержек и ограничений) модель последовательного положительного воздействия потенциальных факторов экономического роста в рамках отношений государственных институтов и бизнес-структур при надлежащем использовании механизмов ГЧП (рис. 1.2).



**Рис. 1.2. Модель воздействия факторов экономического роста в динамично открытой социально-экономической системе в рамках отношений ГЧП**

*Источник: Радущинский Д. А. Роль государственно-частного партнерства в реализации инновационных проектов новой индустриальной экономики // Форсайт «Россия»: новое индустриальное общество. Перезагрузка : сборник материалов Санкт-Петербургского международного экономического конгресса (СПЭК-2017) ; под общ. ред. С. Д. Бодрунова. 2018. С. 845—854.*

В рамках связки «коммуникации» — «партнерство» следует выделить две важные особенности.

1. *Обоюдная инициатива.* Высокая степень свободы субъектов делает естественным процесс инициирования как субъектами государства, так и бизнеса совместных проектов. В связи с этим в современном

законодательстве о ГЧП, например, предусмотрен механизм частной инициативы (*unsolicited proposals*), регламентирующий порядок работы с инициативами частных инвесторов.

2. *Форма и сущность партнерства в ГЧП.* Партнерство государства и бизнеса (в рамках «техноструктуры» в терминологии американского институционалиста Дж. К. Гелбрейта<sup>1</sup>) принимает разные формы, включая ГЧП, отношения долгосрочного государственного заказа и другие формы (см. параграф 1.2). Кроме того, такое партнерство фактически выражается и в форме реализации своих функций государственными структурами, а также некоммерческими организациями, которые занимаются оказанием общественных услуг. Сущностью партнерства при этом является стремление к поиску оптимального способа реализации полномочий специализированными институтами. Во всех случаях при этом оказание общественных услуг строится на «общественном договоре», в рамках которого «базисом» является механизм сбора части доходов бизнеса в виде налогов, а «надстройкой» — их последующее эффективное в том или ином случае или временном периоде «перераспределение» через формы ГЧП и (или) услуг государственных и некоммерческих организаций.

## 1.2. Формы реализации ГЧП

Спектр взаимодействий государства и частного сектора весьма разнообразен. Совместная деятельность осуществляется в разных формах, часть из которых, безусловно, относится к ГЧП, а другая часть может считаться как формой реализации ГЧП, так и самостоятельной формой совместной деятельности (взаимодействия) государства и частного бизнеса. Принятые в мировой и российской практике классификации ГЧП выделяют обычно следующие его формы: 1) контракты или административные договоры; 2) аренда/лизинг; 3) концессии; 4) СГЧП/СМЧП; 5) соглашения о разделе продукции (СРП); 6) совместные предприятия (СП); 7) контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности. Рассмотрим данные формы более подробно.

**1. Контракты или административные договоры,** заключаемые между органами исполнительной власти государства (органами местного самоуправления) и частными компаниями с целью осуществления общественно необходимых видов деятельности. Наиболее распространенными считаются контракты на поставку продукции для государственных нужд, выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, оказание технической помощи. Общим в различных

---

<sup>1</sup> Гелбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. М., 2004. 608 с. ; Бодрунов С. Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка. СПб. : ИНИР им. С. Ю. Вите, 2016. 328 с. («НИО-2»).

видах контрактных отношений является то, что права собственности не передаются частному партнеру.

Рассмотрим различные виды контрактов или административных договоров.

1. Договоры поставки и краткосрочного обслуживания государственных объектов, технической помощи, аутсорсинга и др., срок действия которых, как правило, не превышает одного года. В подобных договорах расходы и основные риски, связанные с корректным выбором направлений деятельности и оперативным управлением, почти полностью несет государство, в то время как поставщик или подрядчик выполняет ограниченный по срокам и зоне ответственности заказ, т. е. выполняет отведенную ему относительно узкую функцию. Для такого рода отношений государства и различных компаний в России приняты и действуют федеральные законы «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также «О государственном оборонном заказе» от 29.12.2012 № 275-ФЗ. Интерес выполняющих контракт состоит в качественном выполнении условий, поставленных заказчиком (государственным или муниципальным органом) с удовлетворительной нормой прибыли для себя, но и с максимальным обеспечением перспектив дальнейшего сотрудничества с государственными заказчиками. Однако отношения, возникающие между государством и частным бизнесом в рамках законов № 44-ФЗ и № 275-ФЗ в России и аналогичных законов о государственном заказе за рубежом, не приводят к возникновению отношений ГЧП в абсолютном большинстве случаев в силу ряда причин<sup>1</sup>:

- выполнение контрактов не предполагает государственно-частное софинансирование;
- у подрядчика отсутствуют самостоятельные финансовые риски, поскольку его затраты оплачиваются государственным заказчиком;
- в государственном контракте или приложениях к нему регламентируются многие характеристики деятельности подрядчика, отсутствующие в контрактах ГЧП: перечни используемых и закупаемых материалов и оборудования, организация рабочего процесса и др.;
- краткосрочность контрактов, возможность быстрой смены частных подрядчиков по государственному контракту.

2. Контракты на управление объектами, находящимися в государственной собственности, заключаемые на среднесрочной и долгосрочной основе (от 2 до 10—20 лет). Подобные контракты являются комплексной формой контрактных отношений. Передача в долгосрочное управление частной компании объектов, находящихся в государ-

---

<sup>1</sup> Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М. : Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. С. 28.

ственной собственности, по классификации Всемирного банка<sup>1</sup> причисляется к практике ГЧП (management contracts). В долгосрочных отношениях, помимо рисков оперативного управления объектами, частные партнеры сталкиваются и с финансовыми рисками, если суммы выплачиваемого государством вознаграждения окажется недостаточно. В силу последнего обстоятельства в договорах на управление частный партнер чаще получает право на определенную долю в выручке (сборах) или прибыли от управления объектом. Контракты с государственным или муниципальным органом власти на управление объектами, находящимися в их собственности, заключаемые на среднесрочной и долгосрочной основе, тесно смыкаются с концессией как формой ГЧП. Применение долгосрочных контрактов на управление в рамках законов 44-ФЗ и 275-ФЗ в настоящий момент в России не распространено, для передачи государственных объектов в долгосрочное управление используется концессионное законодательство (см. далее).

3. Кроме того, следует выделить государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора. Отношения ГЧП в рамках государственного или муниципального контракта принципиально возможны, но возникают только в том случае, если к удовлетворению государственных или муниципальных нужд привлекаются внебюджетные источники финансирования. В то же время действующие в России законы № 44-ФЗ и № 275-ФЗ не регламентируют формы и методы вовлечения средств бизнеса по контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, механизмы возврата инвестиций частному сектору и другие принципиальные для ГЧП вопросы.

**II. Аренда в ее традиционной форме (договоры аренды) и в форме лизинга.** Арендные отношения предусматривают передачу частным партнерам государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату (с последующим возвратом имущества собственнику). В договорах аренды с правом выкупа и в договорах лизинга частный партнер получает право выкупать государственное или муниципальное имущество. Форма договоров аренды на инвестиционных условиях позволяет частному инвестору выкупить имущественные права (права на землю) только в случае реализации определенных условий — строительство на земельном участке оговоренного объекта в определенный срок.

Возникновение арендных и лизинговых отношений, где объектом является государственная собственность, как правило, предусматривает полную самостоятельность деятельности и полное несение рисков арендатором/лизингополучателем. Подобные виды договоров в подавляющем числе случаев не могут быть признаны формой ГЧП, так

---

<sup>1</sup> Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International, 2009. P. 9.

как государство не передает свои функции частной компании. Таковы типовые договора аренды у государства имущества в виде помещений и земли для осуществления коммерческой деятельности. Однако в случае, если передача функций имеет место (например, частной структурой арендуется детский сад или поликлиника для осуществления профильной деятельности), то можно говорить о возникновении отношений ГЧП.

В российской практике договоры аренды с передачей государственных функций частному партнеру, которые относят к ГЧП, встречаются, но сравнительно редки по сравнению с более распространенными концессиями. Договоры аренды заключены в смешанной форме — в форме договоров аренды с инвестиционными обязательствами. В настоящее время на подобных условиях в аренду сдаются системы электро- и теплоснабжения в Амурской, Брянской, Ивановской, Калужской, Кировской, Костромской, Нижегородской, Омской, Оренбургской, Самарской, Свердловской, Тамбовской, Тверской, Томской, Тюменской областях, Краснодарском крае, республиках Карелия и Бурятия.

**III. Концессия (концессионное соглашение)** является специфической формой отношений между государством и частным партнером. В рамках концессии государство (муниципальное образование) уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в концессионном соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру. Данные отношения напоминают отношения долгосрочной аренды (без перехода права собственности), но в абсолютном большинстве случаев концессионеру передаются полномочия и функции, ранее реализуемые государственными структурами для выполнения общественно значимых задач. Именно в силу последнего обстоятельства концессии относят к практике ГЧП.

Термин «концессия» имеет латинское происхождение: *concessio* — разрешение (англ. *concession*), имеет ряд значений: соглашение, послабление, уступка, скидка. В концессию могут передаваться предприятие, вид деятельности, право на оказание услуги. Можно выделить ряд характерных признаков концессии<sup>1</sup>:

— ее предметом всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства либо муниципального образования;

---

<sup>1</sup> Дерябина М. Экономический анализ: государственно-частное партнерство: теория и практика. Экономический портал (<http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>). М., 2009.

— одним из субъектов концессионного соглашения выступает государство или муниципалитет (в лице соответствующих органов исполнительной власти);

— цель концессии — удовлетворение общественных нужд и потребностей;

— она всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение);

— концессия опирается на возвратность предмета соглашения, который предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в соглашении.

В рамках концессии государство делегирует свои властные функции (исключительные суверенные права) частным партнерам. Исключительность прав, предоставляемых государством концессионеру (частному партнеру), заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также самого государства. Например, если в концессию предоставлен участок леса или недр, то только концессионер имеет права извлекать прибыль от пользования данными ресурсами на определенной территории.

Однако такой порядок не должен означать, что концессионер действует бесконтрольно. Его действия обязаны подчиняться публичным интересам и соответствовать ряду базовых критериев — обеспечения бесперебойности оказания услуг и их общедоступности, недискриминации пользователей, равенства тарифов на одинаковые услуги. В противном случае обстоятельства, которые ставят под угрозу общественный интерес или причиняют ему ущерб, могут вызвать принятие государством мер, не обязательно оговоренных в соглашении, включая изъятие объекта концессионного соглашения из пользования.

Концессии были распространены в дореволюционной России, а также в период нэпа в 1920-е гг. Как форма ГЧП концессии стали использоваться в современной России с 2000-х гг., особенно активно с выходом Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Стоит отметить, что Федеральный закон РФ «О государственно-частных партнерствах» был принят на 10 лет позднее, в июле 2015 г., с учетом многих нюансов и накопленного опыта исполнения закона «О концессионных соглашениях». Оба закона приняты с целью обеспечения привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Помимо участков недр и лесов, концессии в современной России получили наибольшее распространение в инфраструктурных отраслях (прежде всего на строительство и управление автомобильными дорогами). В инфраструктурных отраслях выделяют несколько видов концессий, включая концессии на управление уже существующими объектами инфраструктуры (без строительства и модернизации)

и концессии, предусматривающие строительство или модернизацию инфраструктурных объектов. Различные варианты участия в инвестиционной и операционной деятельности (сооружение, эксплуатация, управление объектами) государства и частных концессионеров сформировали определенное множество вариантов возможных концессионных отношений. При различных пропорциях государственного участия в сооружении объектов управление почти во всех случаях передается частной компании.

В мировой практике концессии часто применялись при сооружении автомагистралей, объектов водо-, газо- и теплоснабжения, в последнее время стали применяться в отраслях национальной обороны, образования, кабельного телевидения, общественного транспорта, а также при строительстве больниц, школ и других общественных объектов с последующим управлением на долгосрочной основе.

В России утверждены типовые концессионные соглашения в ряде отраслей: для автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры — постановлением Правительства РФ от 27.05.2006 № 319; для объектов образования — постановлением Правительства РФ от 11.11.2006 № 671; в отношении гидротехнических сооружений; морских и речных судов; морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов — постановлениями Правительства РФ от 05.12.2006 № 745—747; для объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения — постановлением Правительства РФ от 09.02.2007 № 9-90; для объектов здравоохранения — постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 138 и др.

Недостаточная защита прав концессионеров, которая связывается и с другими рисками концессионной деятельности в инфраструктурных отраслях, вынуждает государственных партнеров в России вкладывать в строительство большую долю средств по сравнению со многими аналогичными концессионными проектами за рубежом.

Примеры концессий:

1) туннель под проливом Ла-Манш. Заказчики — правительства Великобритании и Франции. Концессионер — англо-французский консорциум Eurotunnel Group. Подписание соглашения — 1986 г., открытие тоннеля — 1994 г. Кредиторы — 250 банков. Объем инвестиций в строительство — 10 млрд ф. ст. Частное финансирование — 100 %. Срок концессии — 99 лет;

2) международный аэропорт Кай Так в Гонконге. Заказчик — правительство Гонконга. Концессионер — консорциум из четырех инвесторов. Год подписания соглашения — 1994. Объем инвестиций в строительство — 20 млрд долл. США.;

3) В России на федеральном уровне 17 июля 2009 г. подписано первое концессионное соглашение между ОАО «Главная дорога» и Федеральным дорожным агентством (Росавтодор) по реализации проекта «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомо-

бильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь». Срок действия концессионного соглашения составляет 30 лет, общая стоимость строительства автодороги — 25,7 млрд руб. Из них 11 млрд руб. выделено из средств Инвестиционного фонда РФ, а оставшаяся часть привлечена концессионером;

4) Западный скоростной диаметр (ЗСД) в Санкт-Петербурге введен в эксплуатацию в рамках концессионного соглашения на региональном уровне. Между Санкт-Петербургом, ООО «Магистраль Северной столицы» (далее консорциум) и ОАО «ЗСД» в 2011 г. заключено концессионное соглашение, в рамках которого консорциум обязуется построить Центральный участок дороги, а затем эксплуатировать всю магистраль в течение 30 лет. По плану общий объем инвестиций в проект ЗСД составляет 212,7 млрд руб., в том числе средства Инвестиционного фонда РФ — 50,7 млрд руб., средства бюджета Санкт-Петербурга — 54,1 млрд руб., привлекается частными партнерами — 107,9 млрд руб.

По состоянию на начало 2018 г. в России, по данным Национального центра ГЧП, зарегистрировано и реализуется около 2,4 тыс. концессионных соглашений, которые распределяются в разрезе сфер и административного уровня власти, по годам и по инвестиционной емкости, как показано в табл. 1.2—1.3.

Таблица 1.2

**Заключенные концессионные соглашения в разрезе сфер и административного уровня власти**

Сферы	Муниципальный		Региональный		Федеральный	
	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)
Социальная	94	4 511 120	49	25 198 289	2	3 077 000
Транспортная	15	5 813 223	15	147 405 574	6	134 541 000
Информационные системы (IT-инфраструктура)	2	61 577	8	10 450 287	1	28 900 000
Коммунально-энергетическая	2256	237 708 484	34	18 891 080		
Благоустройство о сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура	13	2 501 201				

Сферы	Муниципальный		Региональный		Федеральный	
	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)
Сельско- и охотохозяйственная	1	5405				
<b>ОБЩИЙ ИТОГ</b>	2381	250 601 010	106	201 945 231	9	166 518 000

*Источник:* Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации + Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2017—2018. М. : Центр развития ГЧП, 2019. С. 25.

Таким образом, наибольшее число концессий заключено в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры на муниципальном уровне. При этом наиболее крупные по объемам концессии реализуются на федеральном и региональном уровне в сфере транспортной инфраструктуры, социальной инфраструктуры и информационных систем.

Таблица 1.3

#### Заключенные концессионные соглашения по годам

Года	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Количество КС	66	110	223	465	1072	413
Объем частных инвестиций (млрд руб.)	33,6	25,4	101,5	85,5	155,5	126,7

*Источник:* там же, с. 26.

Первые концессии заключались с 2006 г., крупнейшие соглашения на рынке были запущены уже в 2009-м (М-11 «Москва — Санкт-Петербург» на участке км 15 — км 58, Северный обход г. Одинцова). По данным с 2012 г., имеется устойчивый положительный тренд на заключение концессионных соглашений.

Таким образом, 64 наиболее крупных концессионных проекта (2,7 % от общего числа проектов) аккумулировали 86,9 % от общего объема частных вложений. При этом эксперты считают, что на рынке крупных концессий (свыше 1 млрд руб.) наблюдается дефицит готовых для финансирования, несмотря на возможности и интерес крупнейших финансовых институтов в инвестировании в общественную инфраструктуру.

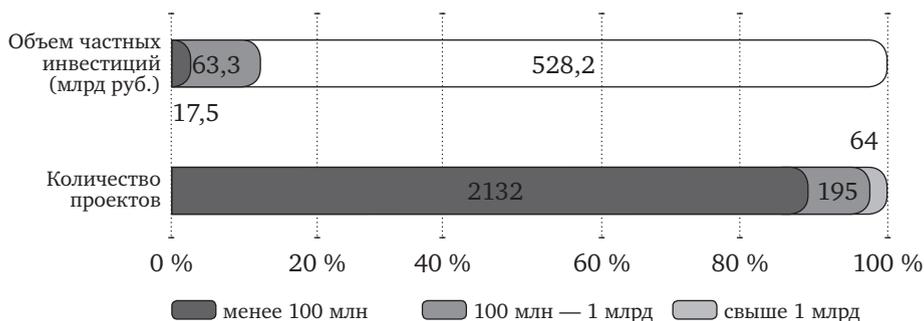


Рис. 1.3. Заключенные концессионные соглашения по инвестиционной емкости

Источник: там же, с. 26.

#### IV. Соглашения о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве.

Соглашения о государственно-частном (СГЧП), муниципально-частном партнерстве (СМЧП) как классическая форма ГЧП по состоянию на 2018 г. применялись только в 16 субъектах РФ, при этом в наибольшей степени на региональном, чем на муниципальном уровне. Общее число в России за 2012—2017 гг. — 70 проектов. Наиболее успешно через данный механизм удалось привлечь частные инвестиции в развитие инфраструктуры в г. Санкт-Петербурге и в ЯНАО. Объем «за-контрактрованных» частных обязательств в СГЧП в этих двух регионах составил 87 % от общего объема законтрактрованных обязательств в рамках данной формы. При этом также можно наблюдать, что практика заключения таких соглашений оставалась непостоянной от года к году (табл. 1.4).

Таблица 1.4

Заключенные СГЧП/СМЧП по годам

Года	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Количество СГЧП/СМЧП	5	16	8	37	4	0
Объем частных инвестиций (млрд руб.)	0,17	134,0	14,0	11,9	163,8	0

Источник: там же, с. 27.

**V. Соглашения о разделе продукции (СРП) — Production Sharing Agreement.** Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом обладает своими особенностями, более всего напоминая традиционную концессию и аренду, но в некоторых определениях относится и к совместным предприятиям. Наиболее уместным является сравнение с концессией, так как по условиям СРП подрядчик обычно уполномочивается производить оговоренные виды работ

и эксплуатацию ресурсов определенной области (контрактной территории), наименование которой часто выносится в название соглашения. Однако если по условиям концессии концессионер является собственником всей выпущенной продукции, выплачивая фиксированное вознаграждение концеденту (государству), то в СРП частному партнеру принадлежит только часть продукции. Условия и порядок раздела продукции между государством и инвестором являются основным предметом заключаемого соглашения. При этом получаемая государством часть продукции является аналогом концессионных или арендных платежей.

Имеются различные модели раздела продукции, в частности, сразу на две части или после вычета затрат инвестора. В первом случае и государство, и частный партнер с начального периода деятельности получают устанавливаемые соглашением доли производимой продукции. Во втором случае в течение определенного периода государство не получает своей доли, «зачитывая» ее в счет производимых инвестором затрат. На растущих рынках второй вариант является более выгодным для инвестора, на рынках, где цена на производимый товар падает, второй вариант может оказаться более выгодным государству, однако необходимо также учитывать и особенности налогообложения в данной стране, регионе и по конкретному проекту.

СРП в основном используются для привлечения частных инвесторов, включая зарубежных, в крайне капиталоемкие отрасли, связанные с добычей природных ресурсов. Концессионные соглашения в этих отраслях не заключаются. В мировой практике соглашения о разделе продукции особенно активно используются международными корпорациями в нефтегазовой сфере для получения доступа к природным ресурсам, собственником которых является государство. Доля добытой нефти, которую удерживают правительства разных стран в рамках договоров об СРП по состоянию на начало 2010-х гг. составляет 60—80 %.

В России отношения, возникающие в рамках соглашений о разделе продукции, регулируются Федеральным законом № 225-ФЗ от 30.12.1995 «О соглашениях о разделе продукции». Кроме того, предусмотрен особый налоговый режим для СРП, который регулируется гл. 26.4 ч. 2 НК РФ.

По российскому законодательству соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым страна предоставляет частному инвестору — субъекту хозяйственной деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ. В свою очередь, инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела. Так, 32 % стоимостного эквивалента произведенной инвестором продукции, по-

лученной с участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа России, зачисляется в федеральный бюджет. Кроме того, государство получает всю географическую, геофизическую, геохимическую информацию, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн, полученные частным инвестором в результате работ по соглашению. Также данная организационная форма может обеспечить и социально-экономический эффект, когда:

- разработка участка недр может обеспечить сохранение рабочих мест для градообразующей организации;

- разработка месторождения требует использования специальных высокзатратных технологий для добычи трудноизвлекаемых значительных по объему полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях.

Для частного инвестора указанная организационная форма также обеспечивает удовлетворение экономических интересов, которые выражаются в получении высокого уровня дохода, прибыли. По соглашению о разделе продукции частный инвестор имеет возможность получения 68 % (но не более) от общего объема произведенной продукции, а также компенсировать затраты на выполнение работ частью произведенной продукции (предельный уровень компенсации 75 %, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации — до 90 % общего объема произведенной продукции).

Кроме того, в России в рамках СРП разрабатываются три проекта, которые не регулируются Федеральным законом № 225-ФЗ, поскольку СРП по этим проектам были заключены отдельно на правительственно-областном уровне, включая установление особого налогового режима для проектов: Харьягинское нефтяное месторождение (оператор — *Total*), «Сахалин-1» (оператор — *Exxon Mobil*), «Сахалин-2» (оператор — *Sakhalin Energy*).

Заключение договоров в форме СРП было особенно актуально для экономики России в 1990-х гг. для привлечения иностранных инвесторов на крупные проекты нефтегазодобычи. Опыт работы в рамках договоров о СРП в этот период считают одним из первых примеров практики применения современных форм ГЧП в России. Данную практику не во всем можно считать успешной. Заключенные с иностранными партнерами СРП («Сахалин-1», «Сахалин-2») предусматривали схемы раздела продукции с первоначальным вычетом затрат инвесторов, в результате реализации которых государство в течение длительного периода времени могло не получать своей доли продукции за предоставленные иностранным компаниям ресурсные базы, так как она шла в возмещение произведенных инвесторами затрат. Условия и результаты выполнения ряда крупнейших СРП на территории России в 1990-х и 2000-х гг. получали негативные оценки Счетной палаты.

**VI. Совместные (смешанные) предприятия (СП)** — одна из форм взаимодействия государства и частного бизнеса, которая предполагает

создание юридического лица с долевым участием органов государства и частных инвесторов. Если такое юридическое лицо (как правило, в форме ЗАО) создается для реализации конкретного отдельного проекта, оно относится к категории проектной компании (*SPV — special purpose vehicle*). Проектная компания, или *SPV*, часто является необходимой финансовой «прослойкой» для объединения вкладов сторон в процессе ГЧП, а реальным управлением и производством работ по объекту совместной деятельности занимаются конкретные менеджеры с обеих сторон. В некоторых случаях совместные предприятия образуются в результате приватизации или, наоборот, выкупа государством долей тех частных компаний. Возможности партнеров по принятию самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются их долей в акционерном капитале. Риски сторон также распределяются в зависимости от величины долей в капитале совместного предприятия. Во всех случаях юридические лица, в составе акционеров которых присутствуют как государственные структуры, так и частные, осуществляют свою деятельность на основе федерального закона «Об акционерных обществах»<sup>1</sup>.

Однако не все акционерные общества, в составе акционеров которых присутствуют как государственные структуры, так и частные, следует признать ГЧП. В частности, акционеры в публичных акционерных обществах, где есть доля государства и частных лиц, например, ПАО «ВТБ» или ПАО «Сбербанк», не вступают в отношения ГЧП.

Критерием отнесения акционерного общества (совместного предприятия), в составе акционеров которого присутствуют как государственные структуры, так и частные, к ГЧП, как и в случае с арендой, является факт временной передачи функций, которые ранее осуществлялись государством, частному партнеру. Правовая форма акционерного общества не во всех случаях является наилучшей основой для подобной временной передачи функций. Более удобны соглашения в форме концессии, контрактов на управление и др.

Однако если частным партнером осуществляется строительство с нуля нового объекта, но государство вносит оговоренную в соглашении о ГЧП долю в финансирование сооружения данного проекта, то форма акционерного общества для объединения вкладов частного инвестора и государства является достаточно распространенной. Именно в этих случаях учреждаются специальные проектные компании в форме АО для реализации ГЧП-проектов. Дальнейшее управление объектом в рамках соглашения о ГЧП на долгосрочной основе осуществляется от имени акционерного общества силами частного партнера с привлечением профессиональной управляющей компании, подрядчиков или найма персонала, который обеспечит возможность самой проектной компании заниматься управлением самостоятельно.

---

<sup>1</sup> Об акционерных обществах: Федеральный закон Российской Федерации от 26.12.1995 № 208-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

## **VII. Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности.**

При строительстве новых объектов для публичных нужд в рамках ГЧП за рубежом часто используются комплексные контракты, которые отличаются по сроку перехода права собственности и по субъекту управления сооружаемым объектом. ГЧП-контракты, в которых объекты строятся «с нуля», называются «гринфилд»-проектами (*greenfield projects*), при реконструкции объектов — «браунфилд»-проектами (*brownfield projects*). Определенные типовые наборы обязательств партнеров, возникающих в рамках комплексных *greenfield*- и *brownfield*-проектов, где сочетаются различные виды работ и отношения собственности, характерны для концессий. Данные типовые наборы обязательств могут встречаться и при реализации других форм ГЧП, поэтому чаще они рассматриваются отдельно — как механизмы ГЧП (см. параграф 1.3).

В международной и российской практике также выделяются следующие комплексные формы.

**Особые экономические зоны**<sup>1</sup> — территории-зоны в таких сферах, как туристско-рекреационная; промышленная; инновационная; порты, где предусмотрены особые (льготные) налоговый и (или) таможенный режимы, снижение административных барьеров, финансовые гарантии государства и др.

**Специальный инвестиционный контракт**<sup>2</sup> — в отраслях промышленного производства, предусматривает создание либо модернизацию и (или) освоение производства новой промышленной продукции.

**VIII. Создание особых экономических зон (ОЭЗ)** призвано решить одну из острейших проблем — неравномерное развитие регионов. Причина — система межбюджетных трансфертов, которая должна была бы обеспечивать выравнивание регионов, не работает. Различия между экономически активными и депрессивными территориями увеличилось до 60 раз. Во всем мире ОЭЗ — инструмент выравнивания регионального развития. Основными целями создания ОЭЗ являются:

- развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей;
- производство новых видов продукции;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- развитие туризма и санаторно-курортной сферы.

ОЭЗ могут быть четырех типов.

1. Промышленно-производственные, которые располагаются в наиболее развитых регионах, в структуре экономики которых преобладает промышленный сектор.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности».

2. Техничко-внедренческие, которые располагаются в регионах с высоким научно-техническим потенциалом.

3. Туристско-рекреационные, располагающиеся в регионах, имеющих архитектурный, ландшафтный потенциал, а также потенциал для развития оздоровительного, пляжного отдыха, экстремальных видов спорта и других видов туризма.

4. Портовые, расположенные в регионах, которые имеют выход к морским торговым путям и воздушным коридорам.

Развитие ОЭЗ выражает экономические интересы государства, в том плане, что государство получит расширение ресурсной базы за счет привлечения частных инвестиций в промышленных, наукоемких отраслях, туристических сферах и портовых зонах.

Экономические интересы частного бизнеса ОЭЗ заключаются в том, что:

1) как и в концессиях, частный инвестор получает всю продукцию и доходы от осуществляемой деятельности;

2) за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов осуществляется формирование различных элементов инфраструктуры (инженерной, рыночной и др.);

3) предоставляется особый налоговый режим (пониженная ставка налога на прибыль, в региональной части налога, в зависимости от типа зоны освобождение на 5—10 лет от уплаты налога на имущество предприятий и земельного налога);

4) льготный таможенный режим (ввозимое импортное оборудование не облагается импортными пошлинами, пока находится на территории зоны).

Создание ОЭЗ имеет и социально-экономический эффект:

— обеспечивает занятость населения конкретного региона;

— обеспечивает развитие регионов за счет формирования точек роста на определенных территориях.

**IX. По специальному инвестиционному контракту** одна сторона — инвестор — в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а другая сторона — Российская Федерация и меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Наряду с Российской Федерацией сторонами специального инвестиционного контракта могут быть субъект Российской Федерации и (или) муниципальное образование, а при заключении специального инвестиционного контракта без участия Российской Федерации наряду

с субъектом Российской Федерации стороной такого контракта может быть муниципальное образование.

В специальном инвестиционном контракте предусмотрены меры стимулирования деятельности в сфере промышленности. Специальный инвестиционный контракт заключается на срок до 10 лет в порядке, установленном правительством Российской Федерации, и по типовым формам, утвержденным правительством Российской Федерации для отдельных отраслей промышленности. Специальный инвестиционный контракт заключается от имени Российской Федерации уполномоченным органом или иным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным правительством Российской Федерации на заключение специальных инвестиционных контрактов в отраслях промышленности.

В контракте обязательно указываются<sup>1</sup>:

— характеристики промышленной продукции, производство которой создается или модернизируется и (или) осваивается;

— перечень мероприятий, направленных на создание или модернизацию и (или) освоение производства промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

— объем инвестиций в создание или модернизацию и (или) освоение производства промышленной продукции и в течение такого срока инвестор обязуется его осуществлять;

— перечень мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, применяемый в течение срока действия специального инвестиционного контракта к инвестору и (или) иным указанным в специальном инвестиционном контракте лицам;

— иные обеспечивающие выполнение специального инвестиционного контракта условия.

В специальном контракте, как и в концессии, предметом соглашения являются льготы, привилегии, но объектом экономических отношений при реализации контракта является частная собственность.

### 1.3. Механизмы и модели ГЧП

Соглашения о ГЧП различаются по составу обязательств и рисков, которые берут на себя стороны соглашения. Большой объем принимаемых на себя обязательств частным партнером (степень вовлеченности частного партнера в проект ГЧП) в большинстве случаев означает повышенные риски как для частного партнера, так и для государства.

---

<sup>1</sup> О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 41. Ст. 16.

Сложность и риски реализации соглашений о ГЧП в первую очередь зависят от отрасли (сферы) и конкретного объекта соглашения, но и сами заключаемые соглашения также должны быть сбалансированы по логике, форме и механизмам реализации. Так, при распределении между участниками проекта ГЧП зон ответственности, функций и рисков возлагать решение конкретных задач стараются на того из партнеров, который наиболее компетентен (эффективен) в данной зоне ответственности или имеет в распоряжении больше ресурсов. Различия в составе обязательств (обязанностей, функций), прав (правомочий) формируют различные типы механизмов (видов, схем) ГЧП.

Под *механизмом ГЧП* следует понимать систему, определяющую порядок взаимодействия субъектов ГЧП в отношении объекта ГЧП в условиях сложившейся институциональной среды<sup>1</sup>. Наиболее распространенны следующие механизмы партнерств, в том числе по классификации МВФ и ЕЭК ООН (табл. 1.5).

Таблица 1.5

**Типология механизмов ГЧП в зависимости от объема прав и обязанностей частного партнера**

Механизм (тип) ГЧП	Краткая характеристика
<i>BTO (build, transfer, operate)</i> строительство — передача — эксплуатация/управление; <i>DBTO (design, build, transfer, operate)</i> — проектирование	Частный партнер занимается организацией финансирования, проектированием, строительством и эксплуатацией. Механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства, затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения; наиболее полно отвечает этому типу ГЧП ситуация, когда управляющим субъектом является государственное предприятие (МУП, БУ, АУ и др.), некоторые концессии
<i>BOT (build, operate, transfer)</i> строительство — эксплуатация/управление — передача	Этот механизм используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет средств концессионера и государства. Концессионер после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных им средств. По его истечении объект передается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство
<i>ROT (rehabilitate, operate, transfer)</i>	Аналогично BOT. Предусматривает восстановление (реконструкцию) объекта с последующей эксплуатацией — обычно в рамках концессии — и передачей государству

<sup>1</sup> Бабкин И. А., Жеребов Е. Д. Механизм взаимодействия государства и бизнеса на основе государственно- частного партнерства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2015. № 4. С. 100.

Механизм (тип) ГЧП	Краткая характеристика
<i>BOOT (Build, Own, Operate, Transfer</i> — строительство — владение — эксплуатация/управление — передача)	В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти. Может использоваться в концессиях, где государство не участвовало в финансировании строительства, но фактически являлось инициатором (заказчиком) проекта
<i>BOLT (Build, Own, Lease, Transfer</i> — строительство — владение — лизинг — передача)	В целом аналогично <i>BOOT</i> , но с включением механизма лизинга (аренды) на часть имущества, переданного государством в качестве своей доли участия в проекте. Применяется в концессиях и ГЧП-контрактах, где государство не участвовало в финансировании реконструкции объекта, переданного в лизинг частному партнеру для расширения деятельности
<i>BLOT*</i> — <i>Build</i> — <i>Lease</i> — <i>Operate</i> — <i>Transfer</i>	Построй — арендуй — эксплуатируй — передай
<i>BOO*</i> ( <i>Build, Own, Operate</i> — строительство — владение — эксплуатация/управление)	Частный партнер получает права владения объектом. В течение срока действия соглашения деятельность объекта подлежит прямому государственному регулированию. После окончания срока действия соглашения о ГЧП находящийся в частной собственности частного партнера объект соглашения используется им по своему усмотрению
<i>BBO*</i> — <i>Buy</i> — <i>Build</i> — <i>Operate</i>	Приобрети — построй — эксплуатируй
<i>BRO (Brownfield contract)</i> — контракт на реконструкцию с сохранением целевого использования	Частный партнер привлекается для реконструкции имеющегося объекта и получает его во владение и пользование по окончании реконструкции с сохранением установленного государством целевого назначения объекта. Финансовое участие государства в таких проектах может быть минимальным
<i>BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer</i> — строительство — эксплуатация/управление — обслуживание — передача)	Акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов с обязательной передачей в конце срока действия государству
<i>Lease contract</i> — Передача государственного имущества в лизинг (аренду)	Данный механизм используется для избавления государства от «непрофильных активов» и снижения государственных расходов на содержание объектов, а также получения дохода от приватизации. Имеющийся объект без реконструкции передается в долгосрочную финансовую аренду (лизинг) частному партнеру. В отдельных случаях строительство/реконструкция объекта финансируется государством для последующей передачи в лизинг (пилотные проекты, инновационная инфраструктура)

Механизм (тип) ГЧП	Краткая характеристика
<i>Finance Only</i>	Участвуй в финансировании
<i>LDO* (Lease — Develop — Operate)</i>	Арендуй — модернизируй — эксплуатируй
<i>LDT (lease, develop transfer)</i> — лизинг, развитие, передача	Частный партнер получает действующее государственное имущество в аренду. Занимается реконструкцией и развитием (как правило, расширением) объекта и его эксплуатацией, по окончании срока которой вновь передает объект государству
<i>DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer)</i> — проектирование — строительство — владение — эксплуатация/управление — передача)	Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование. В случае соглашений типа <i>DBFO (Design, Build, Finance, Operate)</i> — проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация/управление) специально оговаривается ответственность частного партнера за финансирование строительства инфраструктурных объектов
<i>D&amp;B (design and build)</i> <i>DBM (design, build, maintain); turnkey contracts</i>	Частный партнер проектирует и строит объект «под ключ», который в эксплуатацию передает государству. В контрактах <i>DBM</i> частный партнер отвечает также за текущий ремонт сооруженных объектов, но эксплуатирует их государство
<i>O&amp;M (operation and maintenance)</i> <i>S&amp;M (service and management) / Management contract</i>	Возложение на частного партнера (профессиональную управляющую компанию) ответственности за эксплуатацию/обслуживание/управление объектом, в то время как строительство/реконструкция осуществляются государством
<i>LO*-Operation — Maintenance — Service — License</i>	«Получи право (лицензию) — окажи публичную услугу»

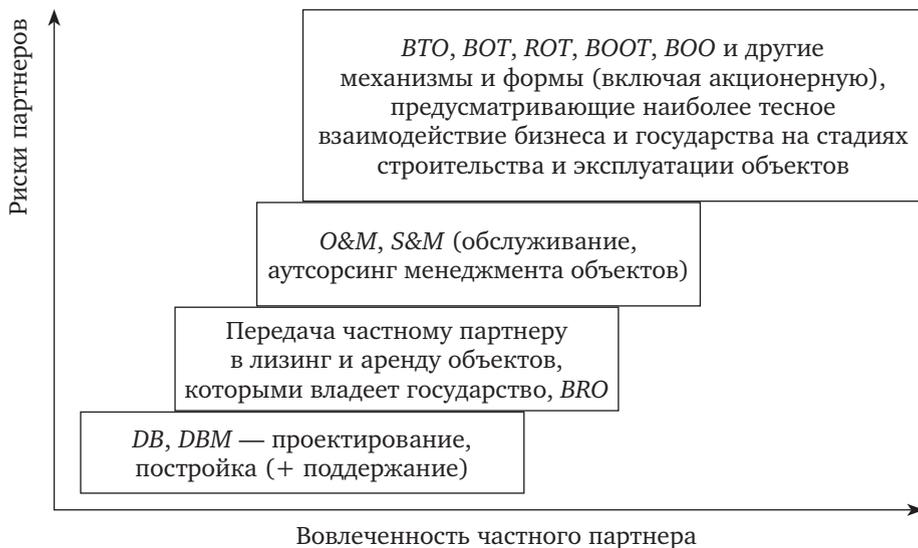
\* По классификации МВФ и ЕЭК ООН.

*Примечание:* составлено автором. В ряде работ рассмотренные в таблице механизмы ГЧП также называют моделями ГЧП. Основной сложившийся подход к пониманию термина «модели ГЧП» рассмотрен далее.

Одним из важных факторов институциональной среды конкретного проекта ГЧП является сфера его реализации. Чем более насыщенной является данная общественная услуга (общественное благо), тем ниже рыночные риски, связанные с ее оказанием, и тем выше потребность в прямом государственном регулировании. Высокая степень контроля процессов оказания общественно необходимых услуг частным партнером со стороны государства может приводить к относительно низкой степени самостоятельности и вовлеченности частного партнера. Вовлеченность частного партнера возрастает, когда ему делегируется боль-

ше полномочий и сфер ответственности. В то же время в рамках ГЧП свобода частного партнера в принятии рыночных решений ограничена государством, что с ростом вовлеченности ведет к повышению рисков как для частного партнера, так и для государства.

На рис. 1.4 графически соотнесены отдельные механизмы ГЧП в зависимости от рисков частного и государственного партнеров (ось ординат) и степени вовлеченности частного партнера (ось абсцисс).



**Рис. 1.4. Соотношение различных механизмов ГЧП в зависимости от рисков, принимаемых частным партнером, и степени вовлеченности частного партнера**

В дополнение к наличию различных форм и механизмов ГЧП выделяют также три принципиальные модели ГЧП-модели организации, финансирования и кооперации. Данные модели ГЧП более удобны для теоретического осмысления, тогда как на практике используются формы и механизмы, более точно отражающие суть конкретной сделки, иногда сочетающие особенности нескольких моделей<sup>1</sup>.

Организационные модели предполагают переуступку государством своих функций и обязанностей на основе передачи объектов во внешнее управление. К организационной модели относят наиболее распространенную в настоящее время форму ГЧП — концессии, а также государственные контракты на управление (*Management contract*, *O&M*, *S&M*).

Модели финансирования предполагают получение (возврат) государством средств от партнерства с частным бизнесом и включают в первую очередь формы аренды и лизинга.

<sup>1</sup> Дерябина М. Экономический анализ: Государственно-частное партнерство: теория и практика. Экономический портал (<http://institutions.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>). М., 2009.

*Модели кооперации* предполагают объединение усилий на различных стадиях процесса оказания публичных услуг, т. е. совместное строительство и эксплуатацию объектов. Модель кооперации реализуется через создание совместных (смешанных) предприятий — иногда в виде сложных холдинговых структур, в ряде типов концессий, в контактах с инвестиционными обязательствами сторон и переходом прав собственности (*BOT, ROT, BTO, BOOT, DBOOT, BOO* и др.).

Кооперационные модели ГЧП, предполагающие привлечение инвестиций в конкретные проекты, во многом являются развитием института проектного финансирования. Общими чертами моделей проектного финансирования и ГЧП являются<sup>1</sup>:

- уникальность проекта;
- создание самостоятельной проектной компании;
- возврат инвестированных средств за счет генерируемых проектом будущих денежных потоков;
- необходимость выявления областей риска, их оценки и распределения между партнерами / участниками проекта;
- четкое определение обязательств партнеров;
- определение пределов ответственности, включая установление полного (*full recourse*) или ограниченного (*limited recourse*) регресса на все активы заемщика. При проектном финансировании чаще всего предоставляются кредиты с правом ограниченного регресса.

Рассмотрение форм, механизмов и моделей ГЧП позволяет выделить следующие *характерные черты ГЧП*, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса<sup>2</sup>:

- определенные, часто длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10—15 до 20 и более лет, в случае концессий — до 50 лет). Проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть введен в строй к установленной дате и эксплуатироваться длительный период;
- специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;
- наличие конкурентной борьбы между претендентами на заключение контракта;
- специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя операционную деятельность на разных стадиях

---

<sup>1</sup> Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4669/16628> (дата публикации: 12.2008).

<sup>2</sup> Панкратов А. А. Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы. М. : Анкил, 2010.

проекта — разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, практическая реализация услуг потребителям;

— разделение рисков, характерных для процессов сооружения и эксплуатации объектов, между участниками ГЧП. Укрупненно можно выделить следующие риски:

- строительными рисками считаются риск просрочки поставок и несоблюдения принятых нормативов (большую часть несет государство);

- часть строительных и операционных рисков связывают с риском неоплаты требований (риски несет частный партнер);

- операционные риски в долгосрочном периоде определяет риск недостаточности и колебаний спроса, на который партнеры практически повлиять не могут (риски несут оба партнера, но государство нередко предусматривает меры по компенсации данного риска с помощью гарантированного на годы вперед объема государственных закупок).

#### **1.4. Российский закон о государственно-частном партнерстве**

13 июля 2015 г. президентом России подписан Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о ГЧП, 224-ФЗ). Закон о ГЧП был принят в результате почти трехлетнего процесса работы над ним — внесения изменений и поправок — в Государственной думе РФ. В законе получили освещение такие вопросы, как порядок разработки, анализа и оценки предложений о реализации проектов ГЧП, структура и порядок заключения соглашения о партнерстве, права, обязанности и ответственность всех членов подобного соглашения.

До 2015 г. большая часть российских ГЧП-проектов реализовывалась в рамках Федерального закона № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (Закон о концессиях, 115-ФЗ), вступившего в силу в 2005 г., а также на основе регионального законодательства о ГЧП (по данным на 2015 г., в России действовал 71 закон субъекта РФ в сфере ГЧП). В конце 2015 г. был также принят ряд постановлений на уровне правительства, уточняющих процедуры реализации ряда положений закона о ГЧП<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства от 03.12.2015 № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства...» ; Постановление Правительства от 19.12.2015 № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства» ; Постановление Пра-

Ключевой элемент правового регулирования Закона о ГЧП — соглашение о государственно-частном партнерстве (муниципально-частном партнерстве). Основные новеллы (изменения) в сложившейся практике реализации проектов ГЧП после вступления в силу федерального Закона о ГЧП (с 1 января 2016 г.) состояли в следующем.

1. Появление возможности заключать соглашения (структурировать) те проекты публично-частного партнерства (ПЧП, термин применяется в законе, объединяя понятия ГЧП и МЧП — муниципально-частного партнерства), включая концессии, в которых право собственности должно принадлежать частному партнеру, причем как с обязательством последующей передачи объекта публичному партнеру по истечении срока эксплуатации (*BOOT* и подобные), так и правом собственности, закрепляемым за частным партнером (*BOO* и подобные). До вступления в силу нового федерального закона ГЧП реализовывалось лишь по типам (механизмам) *BTO*, *DBTO* и пр., при которых объект инфраструктуры должен быть передан после создания публичному партнеру (за исключением нескольких ГЧП-проектов, реализация которых опиралась на региональное законодательство). По 224-ФЗ объект ГЧП может остаться в частной собственности при соблюдении условия, что объем финансирования создания объекта публичным партнером (государством) и рыночная стоимость передаваемого им имущества в совокупности не превышают объем финансирования, предоставленный частным партнером. Иными словами, если государство в проект инвестирует больше, чем частные лица, то при прекращении соглашения обязательной является передача объекта в публичную собственность<sup>1</sup>.

2. Определение закрытого перечня объектов, которые могут быть предметом СГЧП/СМЧП. По сравнению с Законом о концессиях состав объектов изменен (см. табл. 1.6 далее). Перечень объектов, в отношении которых могут быть заключены соглашения о ГЧП, может быть расширен за счет включения объектов производственной инфраструктуры, арендного жилья, имущества для обслуживания государственных информационных систем и иного имущества, которое не относится к недвижимому (например, камеры фото- и видеофиксации нарушений ПДД).

3. В отличие от Закона о концессиях в Законе о ГЧП в качестве частного партнера может выступать только российское юридическое лицо. Субъекты РФ обязаны привести региональные законы в соответствие с 224-ФЗ до 1 января 2025 г., в частности исключить прямое участие

---

вительства от 30.12.2015 № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве».

<sup>1</sup> В 2017 г. ожидается пять основных трендов ГЧП // Портал «Центр развития ГЧП. Раздел «Новости». URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/pppcenter-news/v-2017-godu-ozhidaetsya-pyat-osnovnyix-trendov-gchp.html> (дата обращения: 31.01.2019).

иностранных юридических лиц. Закон о ГЧП, таким образом, сегодня ориентирован на частных партнеров-резидентов, в то же время зарубежные инвесторы могут участвовать в партнерстве путем создания российского юридического лица<sup>1</sup>. Так, китайская корпорация «СиноГидро» и Росавтодор в 2015 г. подписали меморандум о намерениях строительства мостового перехода длиной 21 км через реку Лену в Якутске (проект стоимостью около 1 млрд долл. США). Оформление проекта проектируется на основе концессионного соглашения, в то же время также рассматривалась форма СГЧП.

4. Для повышения эффективности решения публичных задач введено обязательное проведение оценки эффективности проекта (финансовой эффективности и социально-экономического эффекта) для выявления наличия «сравнительного преимущества» перед реализацией проекта в альтернативных ПЧП формах — в рамках государственного и муниципального контракта (п. 8 ст. 3). Методика оценки эффективности и определения сравнительного преимущества утверждена приказом МЭР РФ<sup>2</sup>. Наличие «сравнительного преимущества» является критерием, соблюдение которого позволяет заключать контракт в форме ГЧП. Согласно поправкам, внесенным в 224-ФЗ 29.06.2016, сроки оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества были сокращены с 180 до 90 дней.

5. Введена процедура инициирования проекта частным партнером. В международной практике механизм *unsolicited proposals* признается в качестве альтернативного способа выбора наилучшего частного партнера (концессионера), готового реализовать проект на единственно возможных или максимально выгодных условиях. Государство рассматривает предложение инвестора и в случае принятия положительного решения заключает с ним соглашение без проведения конкурса или предоставляет инициатору конкурентное преимущество в случае проведения конкурса<sup>3</sup>.

Механизм инициирования проекта частным партнером в российском законе о ГЧП пока не предусматривает для частного партнера ни льгот в рамках конкурса за право заключения соглашения о ПЧП, ни возмещения расходов на подготовку проекта (предложения) в случае проигрыша в конкурсе, однако механизм возмещения предполагается ввести в 2019 г. В 2015—2018 гг. итоговый удельный вес заключенных соглашений по инициативе концессионеров составляет 9—15 %.

---

<sup>1</sup> Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики / Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2016. С. 11.

<sup>2</sup> Приказ МЭР РФ от 30.11.2015 № 894 «Об утверждении Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества».

<sup>3</sup> Йескомб Э. Государственно-частное партнерство: основные принципы финансирования. М. : Альпина паблишер, 2015.

6. Можно отметить еще несколько различий Закона о ГЧП и Закона о концессиях. Для ГЧП-соглашения установлен минимальный срок действия три года, а для концессии срок действия нормативно не установлен. По Закону о ГЧП государственное финансирование проекта осуществляется через субсидирование, в то время как в рамках концессии Бюджетным кодексом РФ предусмотрены механизмы субсидирования и бюджетных инвестиций. По инициативе Минэкономразвития России с 2018 г. в Законах о ГЧП и о концессиях предусмотрены формы публичного финансирования, которые уже выработаны практикой: капитальный грант и плата концедента<sup>1</sup>. Сравнительная характеристика положений Федеральных законов № 115-ФЗ и № 224-ФЗ приведена в табл. 1.6.

Таблица 1.6

**Сравнительная характеристика положений Федеральных законов  
№ 115-ФЗ и № 224-ФЗ**

Параметр сравнения	Закон о концессиях № 115-ФЗ	Закон о ГЧП № 224-ФЗ
Перечень объектов	<p>В отношении следующих объектов может быть заключено только концессионное соглашение (КС) (ст. 4 Закона о КС):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— объекты тепло- и водоснабжения/водоотведения и канализации;</li> <li>— дороги федерального, регионального и местного значения;</li> <li>— метрополитен;</li> <li>— здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества ВС РФ;</li> <li>— социальное жилье, объекты социального обеспечения;</li> <li>— объекты уголовно-исправительной системы, объекты негосударственной сферы безопасности</li> </ul>	<p>В отношении следующих объектов может быть заключено только СГЧП (СМЧП) (ст. 7 Закона о ГЧП):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— воздушные суда;</li> <li>— стационарные и плавучие платформы, искусственные острова;</li> <li>— подводные и подземные технические сооружения, переходы;</li> <li>— линии и иные линейные объекты связи и коммуникации;</li> <li>— мелиоративные системы;</li> <li>— объекты промышленности;</li> <li>— объекты охотничьей инфраструктуры;</li> <li>— ряд объектов прочего имущества (ожидается внесение поправок)</li> </ul>
	<p>Объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта, электроснабжения, мусоропереработки, некоторые объекты транспортной инфраструктуры и др.</p>	

<sup>1</sup> Законы о концессиях и ГЧП решили поправить. Законопроект разработан с учетом судебной практики. URL: <https://www.eg-online.ru/article/367312/> (дата обращения: 26.12.2018).

Параметр сравнения	Закон о концессиях № 115-ФЗ	Закон о ГЧП № 224-ФЗ
Сферы преимущественного использования	В отношении объектов, передача которых в частную собственность невозможна/нецелесообразна. Например, коммунальная инфраструктура (теплосети), транспортная инфраструктура (государственные и муниципальные дороги, дорожная инфраструктура и др.)	В отношении объектов, передача которых в частную собственность возможна/целесообразна. Например, социальная инфраструктура (физкультурно-оздоровительные комплексы, дошкольные образовательные учреждения и др.)
Возможность частной инициативы	Есть. Форма и требования к инициативному предложению утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2015 № 300	Есть. Форма и требования к инициативному предложению утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19.12.2015 № 1386
Оценка эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества	Нет. При этом имеется возможность использования конкурсной процедуры заключения концессионного соглашения	Есть. Порядок проведения такой оценки утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 1514
Заключение соглашения с зарубежным юридическим лицом	Есть	Нет. Участие зарубежных инвесторов возможно через создание российских юридических лиц
Минимальный срок действия соглашения	Нет	Три года
Государственное финансирование	Субсидирование; бюджетные инвестиции; капитальный грант; плата концедента*	Субсидирование; капитальный грант

\* Органы государственной власти.

224-ФЗ расширяет возможности применения ГЧП и МЧП в силу следующих нововведений<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> *Килинкар В.* Принят закон о государственно-частном партнерстве. URL: <http://maximalegal.ru/ru/materials/law-reviews/prinyat-zakon-o-gosudarstvenno-chastnom-partnerstve#sthash.t2UpIi3O.dpbs> (дата обращения: 03.01.2019) ; *Кожевников С. А.* Осо-

- возможности залога объекта ПЧП в целях финансирования проекта,
- отсутствия требований об обязательности типовых/примерных соглашений, утвержденных постановлениями Правительства РФ (есть в Законе о концессиях),
- расширения положений заключения прямых соглашений (*direct agreements*) с финансирующими организациями (по сравнению с Законом о концессиях 115-ФЗ). Данные три нововведения в совокупности повышают возможности участия банков (*bankability*) в проектах ПЧП в России;
- введения процедур инициирования проекта не только частным, но и публичным партнером;
- создания уполномоченных органов в сфере ГЧП;
- введения возможности совместного проведения конкурсов несколькими публично-правовыми образованиями (однако перечень случаев, когда на стороне публичного партнера могут выступать несколько публичных субъектов, по мнению специалистов, узок);
- установления порядка контроля публичного партнера за исполнением частным партнером соглашения;
- выведения концессионных соглашений из-под регулирования ГЧП-закона.

В то же время среди актуальных ограничений Закона о ГЧП отмечаются<sup>1</sup>:

1) ограниченный спектр механизмов (моделей) ПЧП, предусмотренных данным законом. Закон регулирует исключительно проекты ГЧП, которые предполагают возникновение частной собственности (подробнее об этом будет указано ниже). За рамками регулирования закона остались проекты, которые не предполагают возникновения частной собственности на объект соглашения о ГЧП (например, механизм *LDO (lease develop transfer)*, аренда с условием об оказании медицинской помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования и др.;

2) закон распространяется только на находящиеся в публичной собственности объекты, что не позволяет заключать соглашения о ГЧП в отношении объектов, принадлежащих частному партнеру;

3) закон регулирует только проекты ГЧП, предполагающие новое строительство или реконструкцию. Остаются неурегулированными отношения, не предполагающие нового строительства (реконструкции); например, в сфере здравоохранения актуальным является сотрудниче-

---

бенности развития государственно-частного партнерства в регионах России // Вопросы территориального развития. 2015. № 9 (29). С. 1 ; От концессии до ГЧП / VegasLex. URL: [http://www.vegalex.ru/analytics/publications/from\\_concessions\\_to\\_ppp](http://www.vegalex.ru/analytics/publications/from_concessions_to_ppp) (дата обращения: 03.01.2019).

<sup>1</sup> Там же; Савина С. Новеллы законодательства о государственно-частном партнерстве. URL: [https://zakon.ru/blog/2015/7/16/novelly\\_zakonodatelstva\\_o\\_gosudarstvennochastnom\\_partnerstve](https://zakon.ru/blog/2015/7/16/novelly_zakonodatelstva_o_gosudarstvennochastnom_partnerstve) (дата обращения: 23.01.2016).

ство, при котором обязательства частного партнера в отношении объекта ограничиваются ремонтом и техническим оснащением; основная обязанность состоит в оказании медицинских услуг, в том числе в рамках системы обязательного медицинского страхования;

4) обязанность муниципалитетов согласовывать реализацию проектов ПЧП с властями субъекта Российской Федерации;

5) жесткие сроки заключения соглашений о ПЧП (сначала 360, затем 180 дней), которые при наличии сложных процедур разработки и согласования проектов могут привести к повышенным финансовым издержкам;

б) *механизм частной инициативы (unsolicited proposals)*, описанный в законе, в реализации проектов ПЧП не предусматривает для частного партнера ни льгот в рамках конкурса за право заключения соглашения о ПЧП, ни возмещения расходов на подготовку проекта (предложения) в случае проигрыша в конкурсе.

В свою очередь, в международной практике механизм *unsolicited proposals* признается в качестве альтернативного способа выбора наилучшего частного партнера (концессионера), готового реализовать проект на единственно возможных или максимально выгодных условиях. В зарубежных странах основная идея этой концепции заключается в том, что частный инвестор предлагает государству уникальные и (или) наиболее выгодные условия реализации инфраструктурного проекта. Государство рассматривает предложение инвестора и в случае принятия положительного решения заключает с ним соглашение без проведения конкурса или предоставляет инициатору конкурентное преимущество в случае проведения конкурса.

Такой механизм сокращает сроки разработки проекта для государственного партнера, сроки проведения конкурсных процедур и экономит бюджетные средства на подготовку конкурсной документации и проведение конкурса<sup>1</sup>.

Как оценивают специалисты компании *VegasLex*, сопровождавшей большое число заключенных концессионных соглашений и соглашений о ГЧП в рамках регионального законодательства в 2005—2015 гг., все ожидания основных заинтересованных субъектов закон одновременно выполнить не мог, но часть ожиданий были реализованы (табл. 1.7).

Фактически российское законодательство о ГЧП развивается в трех основных направлениях: закона о ГЧП, концессионного законодательства, регионального законодательства. Закон о концессиях и Закон о ГЧП, отчасти совпадая по составу объектов, на сегодня в целом разделяют всю возможную совокупность объектов ГЧП на две группы: для наиболее часто реализуемых типовых проектов более удобным остае-

---

<sup>1</sup> Частная инициатива в концессиях: международный опыт и перспективы становления в России / Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2015. URL: [http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20150428\\_03](http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/20150428_03) (дата обращения: 21.01.2016).

ся Закон о концессиях, а для некоторых нестандартных проектов новые возможности открывает именно закон о ГЧП. Кроме того, Закон о концессиях применяют в отношении объектов, передача которых в частную собственность невозможна/нецелесообразна, в то время как Закон о ГЧП такую передачу разрешает.

Таблица 1.7

**Выполненные и невыполненные ожидания основных субъектов ГЧП  
с ведением Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном  
партнерстве...»**

Выполненные ожидания	Невыполненные ожидания
<b>Региональные администрации и муниципалитеты</b>	
Определены полномочия субъектов Федерации и муниципалитетов в сфере ГЧП, в частности предоставлены возможности по отдельным тендерным процедурам (не госзаказ) проводить конкурсы и заключать ГЧП-соглашения	Не описаны возможные формы ГЧП. Не позволено нескольким публично-правовым образованиям проводить совместные конкурсы и заключать совместные соглашения. Каждый публичный партнер заключает отдельное оглашение с победителем
Описаны права и обязанности публичного и частного партнеров (то есть определено, какие положения должно включать в себя соглашение о ГЧП)	Не предусмотрены механизмы финансирования (поддержки) региональных проектов Российской Федерацией и муниципальных проектов субъектами РФ
<b>Инвесторы — инициаторы ГЧП-проектов</b>	
Отрегулирована процедура, по которой инвестор может инициировать ГЧП-проект, в частности инвестор может в ряде случаев заключать ГЧП-соглашения без конкурса	Правила заключения ГЧП-соглашений для банков, которые раньше отказывались финансировать ГЧП-проекты по региональному законодательству, не стали вполне понятными
Гарантии инвесторам расширены, в том числе в случае изменения законодательства	Перечень объектов, в отношении которых можно заключить ГЧП-соглашение, не стал открытым (не стал и значительно более широким, чем по концессии)
<b>Организации, финансирующие ГЧП-проекты</b>	
Закреплены гарантии в отношении финансирующих организаций в объеме не меньшем, чем в концессионном законе	Не создана единая терминологическая база ГЧП с определением форм ГЧП, что повысило бы юридическую технику заключения ГЧП-соглашений

В декабре 2018 г. Минэкономразвития России был разработан законопроект, предусматривающий внесение комплекса поправок в 115-ФЗ и 224-ФЗ, которые «создают новые возможности для сторон концессионных соглашений и соглашений о ГЧП, МЧП:

— будет прямо определена возможность финансового участия концедента / публичного партнера в формах капитального гранта, платы концедента, обеспечения минимального дохода, предоставления государственных или муниципальных гарантий в иных формах, включая выплаты сумм возмещения при прекращении концессионного соглашения и др.;

— появится возможность осуществлять только техническое обслуживание в отношении объектов образования и здравоохранения в рамках концессионного соглашения;

— станет возможным не устанавливать концессионную плату в отношении объектов здравоохранения и образования;

— станет возможной передача объекта незавершенного строительства;

— объекты образования будут дополнены объектами, предназначенными для проживания обучающихся;

— появится понятие «реконструкция», к которому будут относиться в том числе мероприятия по переустройству объекта соглашения о ГЧП/МЧП, на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменению технологического или функционального назначения объекта соглашения или его отдельных частей, иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта соглашения;

— появится возможность установления концедентом требования к участникам конкурса о наличии опыта работы, связанного с предметом концессионного соглашения, включая опыт реализации сопоставимых инвестиционных проектов;

— критерии конкурса будут подразделяться на три блока: технические, финансово-экономические, юридические критерии;

— банковская гарантия сможет выступать в качестве обеспечения исполнения обязательства по заключению концессионного соглашения;

— появится возможность компенсации расходов на подготовку предложения в рамках частной концессионной инициативы;

— появится возможность передачи земельного участка в рамках соглашения о ГЧП/ МЧП не только по договору аренды;

— будет определен федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию сферы ГЧП, а также отдельно федеральный орган исполнительной власти в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Итоги 2018 ГЧП-года: проекты, события и инициативы. URL: <http://www.rppi.ru/news/itogi-2018-gchp-goda-proekty-sobytiya-i-iniciativy> (дата обращения: 31.01.2019).