

I. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

УДК 334.02, 338.2

E.A. Cherkasova, E.V. Kretov

Е.А. Черкасова¹, Е.В. Кретов²

MECHANISM FOR REGULATING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA AND THE RUSSIAN FEDERATION

МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА В КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

The article examines the mechanisms of public-private partnership in the Russian Federation and the People's Republic of China: legal regulation, institutional framework, and project implementation practices. The article identifies key challenges in the functioning of PPP models, including legal regulations, access to long-term financing, and sectoral imbalances. Recommendations have been formulated for the development of PPPs in the Russian Federation, including the expansion of their application in the industrial sector, the formation of intersectoral and interregional chains through offset contracts, and the possibility of transforming the forms of cooperation between the government and business during the project lifecycle.

Keywords: public-private partnership, People's Republic of China, Russian Federation, national economy, concession agreements, offset agreements, private investment, infrastructure projects, industrial modernization, technological development.

В статье проведено исследование механизмов государственно-частного партнёрства в РФ и КНР: правовое регулирование, институциональная основа, практика реализации проектов. Выявлены ключевые проблемы функционирования моделей ГЧП, связанные с особенностями правового регулирования, доступом к долгосрочному финансированию и отраслевыми диспропорциями. Сформулированы рекомендации по развитию ГЧП в Российской Федерации, включающие расширение его применения в промышленном секторе, формирование межотраслевых и межрегиональных цепочек через офсетные контракты, а также возможность трансформации форм сотрудничества между государством и бизнесом в ходе жизненного цикла проекта.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, Китайская Народная Республика, Российская Федерация, национальная экономика, концессионные соглашения, офсетные контракты, частные инвестиции, инфраструктурные проекты, промышленная модернизация, технологическое развитие.

DOI: 10.36807/2411-7269-2026-2-45-5-9

В контексте новых вызовов для национальной экономики и поисков путей для укрепления её позиций на мировой арене отмечается заметное повышение роли государственно-частного партнёрства (далее – ГЧП).

В условиях ограниченности финансовых ресурсов взаимодействие государства и бизнеса является ключевым направлением при решении проблемы финансирования проектов, предусматривающих создание и обновление промышленных и социальных инфраструктурных объектов.

Целесообразно исследовать практический опыт реализации ГЧП с точки зрения логики компаративного анализа. В рамках поиска устойчивых моделей привлечения инвестиций интерес представляет опыт Китайской Народной Республики (далее – КНР), являющейся одним из мировых лидеров по объёму проектов ГЧП, что обуславливает актуальность исследования.

Государственно-частное партнёрство представляет собой механизм развития экономики в таких сферах хозяйственной деятельности, куда раньше частные инвесторы не имели доступа по причине закрытости отраслей или необходимости крупных вложений. В зависимости от объёма и типа полномочий, передаваемых от государства частному инвестору, применяются

¹ Черкасова Е.А., старший преподаватель кафедры экономики, организации и управления промышленным производством; Балтийский государственный технический университет "ВОЕНМЕХ" им. Д.Ф. Устинова, г. Санкт-Петербург

Cherkasova E.A., Senior Lecturer of the Department of Economics, Organization and Production Management; Baltic State Technical University "VOENMECH" named after D.F. Ustinov, Saint Petersburg

E-mail: cherkasova_ea@voenmeh.ru

² Кретов Е.В., начальник отдела технического перевооружения; ЗАО "Балтэлектро", г. Санкт-Петербург

Kretov E.V., Head of the Technical Re-equipment Department; JSC Baltelektro, Saint Petersburg

E-mail: evgeny.kretov@yandex.ru

различные модели ГЧП. Они различаются между собой вариантами переуступок прав на эксплуатацию объекта – выбираются наиболее оптимальные, способствующие увеличению эффективности проектов [1]. Ключевой целью функционирования механизма ГЧП как в КНР, так и в РФ, является привлечение частного капитала в проекты, необходимые государственной экономике. Как правило, это масштабные проекты с большими капиталовложениями. Они имеют длительные сроки окупаемости, и им, как и любым бизнес-проектам, необходима устойчивая основа. Основой ГЧП в КНР является возможность привлечения иностранного капитала. Это позволяет миновать процессы регистрации в стране местных юридических лиц, лицензирования и другие бюрократические шаги, что ускоряет вложение средств, и, в конечном счёте, реализацию проектов. Российский же вариант ГЧП подразумевает привлечение частного капитала в национальные проекты без использования прямого иностранного капитала. Все инвесторы должны быть зарегистрированы на территории Российской Федерации и находиться в её юрисдикции [2].

Правовое регулирование ГЧП в КНР характеризуется фрагментированностью и осуществляется за счёт действия комплекса различных нормативных актов. На сегодняшний день в КНР отсутствует единый закон, связующий правовые нормы в сфере ГЧП. Отмечается, что это порождает правовую неопределённость, усложняет работу инвесторам и может приводить к неравномерному развитию практики ГЧП по разным регионам и отраслям, так как местные власти могут по-разному интерпретировать установленные нормы [3].

Государственно-частное партнёрство в РФ на правовом уровне регулируется Федеральным законом № 224-ФЗ "О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", а также Федеральным законом № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях". Данные законы формируют единое правовое поле, в рамках которого регулируются все аспекты ГЧП в РФ: от выбора формата сотрудничества до процедуры заключения и исполнения соглашений. С учётом напряжённой и динамичной политической повестки, в условиях ограниченности бюджетных ресурсов и внешних экономических рисков, такой подход существенным образом снижает уровень юридической неопределённости, оптимизирует взаимодействие участников рынка, повышает их доверие к механизму ГЧП, и, в итоге, обеспечивает высокую степень предсказуемости для инвесторов.

Институциональная основа ГЧП как в Китае, так и в России является многоуровневой. В КНР она выстроена следующим образом: центральный – Министерство финансов, Китайский центр ГЧП, Государственный комитет по делам развития и реформ КНР; региональный – функционируют специализированные учреждения по управлению проектами ГЧП; финансовая поддержка проектов в сфере ГЧП – региональные фонды и Китайский фонд сотрудничества правительства и предприятий как основная структура, объединяющая крупные внутренние финансовые и инвестиционные учреждения.

Институциональная структура ГЧП в России обусловлена федеративным типом государственного устройства. На федеральном уровне основными субъектами регулирования выступают Минэкономразвития России, Минфин России. На региональном – органы государственной власти субъектов, специализированные институты развития, центры ГЧП. Ключевыми институтами развития ГЧП в РФ являются Национальный центр Развивай.РФ (ранее – Национальный центр ГЧП, группа ВЭБ.РФ), который координирует деятельность в сфере ГЧП, и Внешнеэкономический банк России (ВЭБ.РФ), выполняющий роль института развития и гаранта качества проектов. Роль ВЭБ.РФ стала особенно значимой после введения в 2025 г. правила обязательной верификации проектов стоимостью свыше 3 млрд руб. В первую очередь это относится к ГЧП-инициативам в дотационных регионах. Предполагается, что усиление роли ВЭБ.РФ как оператора проектов ГЧП позволит повысить качество их отбора, а также снизить риски неэффективных вложений.

Основными форматами взаимодействия ГЧП в КНР являются концессия – заключение концессионных соглашений между государством и представителем частного сектора; приобретение услуг – финансирование инвестиционной программы осуществляется исключительно правительством, а в обязанности частного партнёра входит реализация строительства или работы по проектированию (основная цель такого партнёрства заключается во внедрении передовых технологий и управленческого опыта); совместное частно-публичное предприятие, организованное в форме акционерного общества – такие совместные предприятия выпускают акции государственных компаний для частного сектора [4].

Наиболее распространёнными формами ГЧП в РФ остаются концессии и соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнёрстве. При этом одним из наиболее важных направлений развития ГЧП в России является внедрение офсетных контрактов, регулируемое Федеральным законом № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". В сентябре 2025 г. на

Восточном экономическом форуме Президент РФ В.В. Путин отметил необходимость расширения практики их применения – для стимулирования отечественного производства и развития межрегиональных производственных цепочек [5].

На текущий момент наиболее успешно данный формат реализуется в Москве: за период 2017–2025 гг. подписано 36 подобных соглашений, предусматривающих выпуск продукции для нужд столицы, а общий объем закупок по ним составит 734,4 млрд руб. [6].

Их главное преимущество заключается в предоставлении инвестору гарантированного рынка сбыта по заранее известным ценам на весь период действия контракта. Несмотря на возможные изменения в процессе его действия, условия контракта имеют продуманный механизм адаптации закупочной цены товаров и регулирования их реализации. Это способствует снижению рыночных рисков и стимулирует частные инвестиции в расширение производственных мощностей, особенно в тех отраслях, где происходит импортозамещение. Дополнительной мерой стимулирования к заключению офсетных контрактов будет введение требования к госкомпаниям инициировать с их помощью новые производства в Российской Федерации.

По состоянию на текущий период в архиве Министерства финансов КНР находится более 13 тыс. проектов ГЧП, а совокупный объем инвестиций в них превысил 20 трлн юаней [7]. Согласно отчету за 2025 г. о социальной ответственности китайских частных предприятий, к концу 2024 г. на долю частных предприятий в КНР приходилось более 90% высокотехнологичных предприятий страны [8]. Эти данные свидетельствуют о высоком потенциале исследуемой в данной статье модели развития публичной инфраструктуры. Привлечение частного капитала стало неоспоримым преимуществом и практикой в КНР не только в области производств и услуг, но и в отношении общественно значимых социальных объектов и инфраструктуры. Примером такого расширения служит строительство электростанции в провинции Гуангчи ("Laibin B PowerPlant"), где частные инвестиции составили 100% [9]. Интеграция механизмов ГЧП в национальную и локальную политику водопользования выступила стратегическим инструментом решения проблемы водного кризиса в стране, став мощным импульсом для развития водочистой промышленности КНР. Это отражается в практике реализации таких крупных проектов, как объекты по очистке сточных вод в Пекине (в том числе, крупнейший в Азии подземный завод по очистке сточных вод "Хуайфан"); Северный объект по очистке сточных вод в Шеньяне и Сычуаньская станция очистки сточных вод в Чэнду – крупных промышленных и научно-технологических центрах КНР. Отмечается, что реализация таких проектов ГЧП по модели финансирования ВОТ обеспечила трансфер передовых технологий и управленческих компетенций, сделав индустрию очистки сточных вод ориентированной на рынок [10].

К знаковым проектам в сфере ГЧП в КНР относится строительство стадиона "Птичье гнездо", где объем инвестиций составил 313,9 млн юаней, из которых 42% инвестиций были частными. На данном примере можно проследить дальнейшее развитие концессии. Через год после введения объекта в эксплуатацию правительство КНР преобразовало соглашение в акционерное общество. Частные инвесторы, входившие в 30-летнюю концессию, отказались от своих прав и получили 41% акций объекта со статусом постоянного акционера [11]. Следует отметить, что подобные проекты, с учётом численности населения КНР, являются крайне важными. Государственный аппарат КНР нашёл максимально эффективный способ их реализации – с использованием государственно-частного партнёрства. По состоянию на январь 2026 г., в Российской Федерации заключено около 4,5 тыс. соглашений о ГЧП (МЧП), концессионных соглашений общим объемом инвестиций 7,7 трлн руб. Из этого объема частные инвестиции составляют 5,6 трлн руб. (73%). Внебюджетные инвестиции в проекты ГЧП в 2025 г. составили 86% от общего объема инвестиций – 489 млрд руб. [12]. В динамике за последние несколько лет, по сравнению с периодом 2022–2023 гг., где объем инвестиций оценивался около 900 млрд руб. в год, 2024 г. стал рекордным для ГЧП. Объем законтрактованных инвестиций составил 2,4 трлн руб. по 278 соглашениям, из которых 1,8 трлн руб. (77%) – частные средства [13]. Такой значительный рост инвестиций за 2024 г. связан с заключением в отчетном году следующих крупных концессионных соглашений в транспортной сфере: первой в России высокоскоростной магистрали (ВСМ) Москва – Санкт-Петербург (в 2024 г. объем инвестиций составил 1,9 трлн руб.) – ввод в эксплуатацию планируется в 2028 г., полная стоимость реализации проекта, включая создание инфраструктуры и закупку подвижного состава, оценивается в 2,35 трлн руб.; широтной магистрали скоростного движения в Санкт-Петербурге (объем инвестиций 241 млрд руб.) – крупнейшее концессионное соглашение в автодорогах заключено в 2024 г., срок завершения проекта – 2031 г.; нового аэропортового комплекса "Омск-Федоровка" (37,8 млрд руб.); создание морского логистического центра в Магадане (12 млрд руб.) [14]. Проекты, реализуемые в Российской Федерации с использованием ГЧП, подразделяются на региональные, ориентированные главным образом на развитие производственных площадок и инфраструктуры территорий, а также национального масштаба – это крупные инвестиционные проекты, напрямую влияющие на целые отрасли экономики.

ГЧП играет важную стратегическую роль и в освоении Арктики и Дальневосточного региона. Реализуемые в данных регионах ГЧП-проекты имеют высокую долю частных инвестиций в общем объеме вложений. Примером подобных концессий является строительство централизованной системы водоснабжения и водоотведения Южно-Сахалинска. Соглашение подписано в 2021 г. и рассчитано на 49 лет. Общий объем инвестиций составил 36,8 млрд руб., из которых вложения со стороны бизнеса составили 31,8 млрд руб., что является одним из лучших показателей участия частного капитала в размере 86,41% [15]. Представителями Минэкономразвития России отмечается, что инструментарий ГЧП и концессий даёт мультипликативный эффект, где, по приблизительным оценкам, на один рубль бюджетных инвестиций приходится три-четыре рубля акционерного и заёмного капитала [13].

Несмотря на обширную практику реализации проектов и высокие темпы роста частных инвестиций, обе исследуемые модели ГЧП сталкиваются с рядом рисков. Для Китая основным вызовом является необходимость унифицировать законодательство и обеспечить реальное взаимодействие между центральными и местными властями для эффективной реализации проектов. В России же главной задачей остаётся решение проблемы доступа к "длинным деньгам" по приемлемой ставке и борьба с отраслевыми диспропорциями, в частности, с проблемой "формальных концессий" в социальной сфере (как в ситуации с ЖКХ). Проведённый сравнительный анализ функционирования механизмов государственно-частного партнёрства в КНР и РФ позволяет сделать вывод о его возрастающей роли в условиях современной политической и экономической повестки. В контексте ограниченности бюджетных ресурсов, санкционного давления и необходимости обеспечения технологического суверенитета, ГЧП встраивается в стратегическое планирование, ориентированное на решение задач устойчивого социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности государства. При этом общей целью ГЧП как в Китае, так и в России, является привлечение частного капитала в приоритетные отрасли экономики.

Следует отметить, что механизм ГЧП в КНР, опирающийся на прямое привлечение иностранного капитала и гибкое, хотя и фрагментированное, регулирование, позволил создать масштабную экосистему, где частный сектор стал драйвером технологического роста. Опыт реализации проектов ГЧП в КНР свидетельствует об успешной интеграции бизнеса в решение задач национальной модернизации. Механизм ГЧП в России адаптирован к условиям работы исключительно с внутренним капиталом и характеризуется единым правовым полем, что демонстрирует его высокую устойчивость и предсказуемость для инвесторов. Рекордный рост вложений частного сектора за последние годы в реализуемые проекты подтверждает эффективность отечественной системы в текущих геополитических реалиях.

На основе анализа лучших практик и опыта КНР, представляется целесообразным сформулировать следующие рекомендации по развитию ГЧП в Российской Федерации:

1. Расширение применения ГЧП в промышленном секторе. Необходимо активнее использовать механизмы ГЧП и смежные инструменты для развития высокотехнологичных отраслей. Опыт Китая показывает, что именно частный бизнес способен существенным образом стимулировать инновационную активность. В России следует создать условия, при которых частные инвесторы будут вовлекаться в подобные проекты как полноправные партнёры с долгосрочными обязательствами.

2. Стимулирование межотраслевых и межрегиональных промышленных цепочек. Данному процессу будет способствовать увеличение доли офсетных контрактов. Условия, при которых производство размещается в одном субъекте РФ, а гарантированный сбыт обеспечивается несколькими регионами, позволят масштабировать лучшие промышленные практики и снизить риски для инвесторов. Механизм межотраслевого и межрегионального промышленного взаимодействия формирует и определяет переход от точечного финансирования к сквозному финансированию – основной формы финансирования экономики страны [16].

3. Рассмотрение возможности трансформации формы сотрудничества между государством и бизнесом в ходе жизненного цикла проекта ГЧП (по аналогии с преобразованием концессии стадиона "Птичье гнездо" в Китае в акционерное общество). Это определяет заинтересованность частного бизнеса в развитии долгосрочной и успешной деятельности инфраструктурных и промышленных объектов.

Таким образом, дальнейшим перспективным направлением совершенствования механизма ГЧП в России является формирование такой среды, где частный капитал становится связующим вектором промышленной модернизации и технологического развития экономики страны.

Список использованных источников

1. Финансовая безопасность России / В.А. Черненко. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. – 161 с.

2. Федеральный закон "О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 28.12.2025). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 10.02.2026).

3. Гао Т. Проекты ГЧП в Китае: основа политики, трудности реализации и пути инноваций // Российские регионы в фокусе перемен: сборник докладов XIX Международной конференции (Екатеринбург, 14–16 ноября 2024 г.). – URL: <http://elar.urfu.ru/handle/10995/142879> (дата обращения: 02.03.2026).

4. Стариков А.К. Государственно-правовые особенности реализации института государственно-частного партнёрства в Китае // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 11(227). – С. 251-254.

5. Пленарное заседание X Восточного экономического форума. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/77927> (дата обращения: 08.03.2026).

6. С 2017 по 2025 год Москва заключила 36 офсетных контрактов на поставку значимой для города продукции. Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. – URL: <https://www.mos.ru/news/item/166012073/> (дата обращения: 08.03.2026).

7. Го К. Тенденции развития государственно-частного партнёрства на современном этапе / К. Го, Е.С. Богомолова // Journal of Agriculture and Environment. – 2025. – № 9(61). – URL: <https://jae.cifra.science/archive/9-61-2025-september/10.60797/JAE.2025.61.5> (дата обращения: 08.03.2026).

8. China's private firms account for 90% of all high-tech enterprises in the country: report. Global Times. – URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202512/1351302.shtml> (дата обращения: 08.03.2026).

9. Private Participation in Infrastructure (PPI): Laibin B Power Plant. World Bank Group. – URL: <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/project/laibin-b-power-plant-270> (дата обращения: 09.03.2026).

10. Ли Н., Чжоу Ч., Митина Н.Н. Применение модели финансирования "BOT" в китайской индустрии водоочистки // Инновации и инвестиции. – 2023. – № 5. – С. 267-272.

11. Чжоу Ц., Иванов В.В. Развитие модели государственно-частного партнёрства в Китае // Проблемы теории и практики управления. – 2022. – № 4. – С. 41-54.

12. Решетников: в 2025 году объём частных инвестиций в проекты ГЧП достиг 489 млрд рублей. – URL: https://economy.gov.ru/material/news/reshetnikov_v_2025_godu_obem_chastnyh_investitsiy_v_proekt_y_gchp_dostig_489_mlrld_rublei.html (дата обращения: 09.03.2026).

13. В Минэкономразвития назвали главные результаты работы механизма ГЧП за три квартала 2025 года. Минэкономразвития России. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_minekonomrazvitiya_nazvali_glavnye_rezultaty_raboty_mehanizma_gchp_za_tri_kvartala_2025_goda.html (дата обращения: 11.03.2025).

14. Аналитический дайджест АИИК "ГЧП: финансировать, нельзя отложить!". – № 2-2025. – URL: <https://asiic.ru/analitics/analiticheskij-dajdzhest-aiik-gchp-finansirovat-nelzya-otlozhit-2-2025/> (дата обращения: 16.03.2026).

15. Дальневосточная и арктическая концессия: особенности и перспективы (обзор за 2022 г.). Развивай.РФ. – URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/d4d/d4da39925d97b7042a491baf6dee4081.pdf?ysclid=mgnq7pc894341687639> (дата обращения: 23.03.2026).

16. Черненко В.А. Переформатирование национальной экономики в условиях санкционного режима. Экономика современной России: коллективная монография; под научной редакцией Б.П. Ивченко, В.А. Черненко. – Санкт-Петербург: Изд-во БГТУ "ВОЕНМЕХ" им. Д.Ф. Устинова, 2024. – С. 13