

## II. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

УДК 347.1

V.A. Kulikov

### PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN INSTRUMENT OF STATE INVESTMENT POLICY: ECONOMIC MODELS AND LEGAL REGULATION

The article presents the organizational and legal characteristics of public-private partnership as one of the effective instruments of state financial policy. The origin of the PPP institute in foreign countries is considered: Great Britain, USA, etc. The branches of law regulating PPP in the Russian Federation are characterized. The advantages of PPP for the state and business are described: reducing the burden on the budget, access to state assets, synergy of the administrative resource of the state and the innovative potential of business, etc. The PPP models are characterized: BOT, DBOT, BOOT, etc., as well as organizational and legal forms of PPP implementation: concession, life cycle partnership, etc.

**Keywords:** public-private partnership, PPP, concession, concession agreement.

В.А.Куликов<sup>1</sup>

### ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В статье приведена организационно-правовая характеристика государственно-частного партнёрства как одного из эффективных инструментов государственной финансовой политики. Рассмотрено зарождение института ГЧП в зарубежных странах: Великобритании, США и др. Охарактеризованы отрасли права, регулирующие ГЧП в Российской Федерации. Описаны преимущества ГЧП для государства и бизнеса: снижение нагрузки на бюджет, доступ к государственным активам, синергия административного ресурса государства и инновационного потенциала бизнеса и др. Охарактеризованы модели ГЧП: BOT, DBOT, BOOT и др., а также организационно-правовые формы реализации ГЧП: концессия, партнёрство жизненного цикла и др.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнёрство, ГЧП, концессия, концессионное соглашение.

DOI: 10.36807/2411-7269-2021-4-27-28-34

Сотрудничество с частным бизнесом – одно из важных направлений инвестиционной политики государства. Благодаря этому появляется возможность синергии государственных ресурсов и потенциала коммерческих структур. В таких условиях могут создаваться организационные и экономические факторы, способствующие повышению качественных характеристик продукции и услуг.

Эффективное развитие партнёрских отношений государства с частными компаниями обеспечивается расширением количества точек соприкосновения. Особенно важно наладить сотрудничество государства с частным бизнесом в тех сферах, которые традиционно находятся в юрисдикции муниципальных и государственных органов управления. Заинтересованность государственных структур в привлечении конкурентных коммерческих предприятий обусловлена необходимостью более эффективного освоения бюджетных ресурсов и решения задач, которые лежат в области компетенций муниципальных и государственных органов. С другой стороны, и бизнес заинтересован в сотрудничестве с государством, так как это направление позволяет получать максимальные прибыли путём увеличения эффективности инвестирования. ГЧП предоставляет возможность коммерческим компаниям привлекать дополнительные инвестиции от налоговых, административных преимуществ и бюджетных преференций.

В научной литературе такой вариант партнёрства принято обозначать PPP – аббревиатура от public private partnership. В этом варианте государство выступает субъек-

<sup>1</sup> Куликов В.А., аспирант кафедры финансов; Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Санкт-Петербургский государственный экономический университет", г. Санкт-Петербург

Kulikov V.A., Postgraduate of the Department of Finance; Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Saint-Petersburg State University of Economics", Saint-Petersburg

E-mail: Kulikov-Viktor-001@yandex.ru

том власти. Партнёр в лице государства может быть представлен на всех уровнях: национальном, муниципальном или на уровне региона.

Государство в таком партнёрстве играет роль "первой скрипки", что обусловлено направленностью взаимодействий на решение социальных и экономических задач, ведь именно социально-экономические вопросы входят в зону ответственности государства перед его гражданами. Более того, первостепенность государственной роли определена тем, что партнёрство с коммерческими структурами, чаще всего, выстраивается на отношениях по поводу собственности государства и муниципалитетов.

Существует мнение, что современное понимание принципов ГЧП возникло в Великобритании в 80-е гг. XIX в. Взаимодействие государства и частного бизнеса в области формирования инфраструктуры и управления ею имеет многолетние традиции в различных странах – в Италии, Испании, США, Бразилии, Мексике, Франции и др. Существуют примеры экономически эффективных проектов в форме ГЧП, которые благополучно существуют несколько веков.

Термин "государственно-частное партнёрство" первоначально стал использоваться в Соединённых Штатах. Сначала авторы применяли это понятие для характеристики совместного финансирования федеральным бюджетом и бизнесом образовательных программ. В 1950-х гг. этот термин стал широко использоваться в отношении инвестиций крупных компаний в модернизацию объектов общественного пользования, а ещё немного позже, в 1960-х гг. – для характеристики совместных коммерческо-государственных предприятий, осуществляющих реконструкцию и модернизацию городов. В XIX в. в России государственно-частное партнёрство было выражено в создании концессии с Францем Антоном фон Герстнером по сооружению ж/д магистрали в Царское Село. Для реализации данного проекта были на бесплатной основе предоставлены государственные гарантии и участки земли [10].

Мировая практика содержит несколько вариантов определений рассматриваемого понятия (ГЧП). Так, Всемирный Банк указывает, что такой вариант партнёрских отношений представляет собой договорные взаимоотношения органов власти и коммерческих структур, направленные на организацию и предоставление инфраструктурных услуг. Такое соглашение заключается, чтобы привлечь дополнительные средства, а также для более эффективного применения инструментов бюджетного финансирования [5].

У Международного валютного фонда есть своё определение данного понятия, как взаимоотношений коммерческих и государственных структур, в рамках которого происходит привлечение ресурсов бизнеса для реализации основных государственных функций государства [4].

Особенность правового регулирования рассматриваемого понятия состоит в том, что здесь сочетаются разные области права (Табл. 1).

Таблица 1 – Юридические аспекты регулирования ГЧП в России

Отрасль права	Как регулируется
Конституционное право	Конституционными нормами закреплены общие положения правового регулирования. Конституция РФ гарантирует единое экономическое пространство, свободу перемещения продукции, услуг и денежных средств, конкурентные условия, свободу экономической деятельности, в одинаковой степени признаёт и обеспечивает защитой государственную, частную, муниципальную и другие виды формы собственности. Недопустимы формы экономической деятельности, которые основаны на недобросовестной конкуренции и ведут к монополизации рынка.
Гражданское право	Нормы, регулирующие гражданскую правоспособность, выступают базой для регулирования ГЧП. Они устанавливают статус сторон партнёрских отношений и основы заключения контрактов между ними. Гражданское право содержит юридические нормы всех вариантов организации такого партнёрства: правоспособность участников партнёрских взаимоотношений, основания для заключения соглашений и процедуру их заключения, переход прав владения, степень ответственности и распределение рисков.
Административное право	Административно-правовые нормы регулируют полномочия органов исполнительной власти и местного самоуправления по подготовке и внедрению проектов ГЧП.
Бюджетное право	В сферу бюджетного права России входит регулирование таких элементов реализации проектов ГЧП, как формы и принципы финансового участия государственных и муниципальных органов, процедура предоставления частным компаниям бюджетных гарантий, материальное обеспечение целевых программ ГЧП, привлечение средств Инвестфонда РФ в рамках таких проектов.
Налоговое право	Налоговое право РФ в отношении проектов государственно-частного партнёрства включает положения по формам налогообложения коммерческих компаний в рамках такого партнёрства. Кроме того, налоговым законодательством установлены особые фискальные режимы, включая свободные экономические зоны, льготы и т.д.
Градостроительное право	Градостроительные нормативы определяют специфику взаимоотношений власти и коммерческого партнёра при реализации строительных проектов, ремонтно-восстановительных работ и эксплуатации инфраструктурных комплексов.
Земельное право	В этой правовой области действуют нормы, определяющие статусы аренды, передачи/отчуждения и пр. земельных наделов в рамках ГЧП.

В правовом аспекте, рассматриваемое понятие выступает самостоятельным институтом, который включает различные по своему характеру нормы, относящиеся к системам материального и процессуального права и определяющие целостный характер регулирования социальных отношений при реализации проектов, где сторонами-партнёрами выступают государство и частные субъекты.

Российские исследователи в области права предлагают несколько вариантов определения рассматриваемого понятия. Например, А.Г. Зельдин отмечает, что "это организационно-экономический альянс, подразумевающий распределение на основе контракта прав и ответственности государства и частного бизнеса в отношении совместного использования инвестиционных, организационных и иных ресурсов, основанное на паритетном распределении рисков и получаемой прибыли, направленное на осуществление масштабных проектов по модернизации и развитию инфраструктуры, а также перераспределение имущественных прав" [7]. У В.Г. Варшавского представлено определение, согласно которому партнёрство государства и частного инвестора представляет собой стратегическую коалицию с институциональным характером, которая создаётся для реализации социально значимых программ в различных отраслях, вплоть до оказания социальных услуг [7].

Необходимо также обратить внимание на два подхода (узкий и широкий), которые сформировались в научном мире в отношении толкования государственно-частного партнёрства. Широкий подход представлен в работе А.В. Белецкой, которая отмечает, что "данное понятие следует понимать как деловое сотрудничество государственных (местных) органов власти с частными предпринимателями", базирующееся на разных моделях соглашений, в том числе и договора о ГЧП [8].

В.А. Кондратьев утверждает, что в данном контексте необходимо анализировать понятие ГЧП, закреплённое в законе, где суть такого партнёрства описана как сотрудничество органов власти и местного самоуправления, выступающих публичными партнёрами, и хозяйствующих субъектов, выступающих частными партнёрами. Такое сотрудничество осуществляется, в частности, с целью создания или реконструкции объектов инфраструктуры высокой сложности, и базируется на распределении инвестиционной нагрузки и рисков между участниками партнёрского проекта, что является необходимым условием для привлечения ресурсов в российскую экономику и улучшения качественных характеристик продукции и услуг, которые входят в зону ответственности всех уровней власти [8].

Такой вариант партнёрства государства и частного субъекта следует рассматривать в контексте узкого подхода. Это обусловливается тем обстоятельством, что Закон № 224-ФЗ [1] выделяет значительные отличия ГЧП и других вариантов сотрудничества государства и частного бизнеса. При таком подходе появляется возможность избежать путаницы в терминах и определениях в отношении проектов, которые реализуются на основании принципов государственно-частного партнёрства.

Выделим важнейшие признаки партнёрских проектов государства и частных субъектов:

- проекты, относящиеся к ГЧП, ориентированы на социально важные задачи: при их реализации обязательным условием должен быть общественный интерес, так как именно общество является конечным потребителем продукта, создаваемого в ходе реализации таких проектов (как правило, результатом таких проектов являются построенные или реконструированные объекты инфраструктуры);
- отношения между государством и частным партнёром должны иметь соответствующее юридическое оформление;
- частный партнёр получает возможность участия в государственной собственности и права на реализацию функций, которые традиционно относятся к компетенции государственной власти.

В общем понимании, к проектам государственно-частного партнёрства можно относить оформленные в правовом контексте взаимоотношения государства и коммерческих структур, которые ориентированы на быстрое инновационное развитие экономической отрасли, обеспечение заданных показателей целевых государственных программ, и базируются на соединении ресурсов и распределении ответственности по рискам.

Нормами законодательства РФ определены следующие принципы государственно-частного партнёрства: открытость информационных сведений о ГЧП; поддержка условий честной конкуренции; равные права всех субъектов таких правоотношений; добросовестность партнёров по выполнению своих обязательств, закреплённых в соответствующих договорах; рациональное разделение обязательств и рисков между участниками ГЧП; свободное вступление в проекты такого партнёрства [1].

К основной отличительной характеристике партнёрства между государством и частным субъектом следует отнести значительные объёмы частных инвестиций, что даёт

возможность вычленить такой вид партнёрства из широкого спектра других вариантов взаимодействия государства и коммерческих структур.

Законодательно определено, что сторонами договоров государственно-частного партнёрства выступают публичный орган и частный субъект. Под публичным партнёром можно понимать сторону, которая наделена властными полномочиями и имеет права на заключение контрактов ГЧП. Это могут быть государственные, региональные или федеральные органы власти и другие госструктуры, действующие в рамках имеющихся полномочий. В таких проектах они выполняют двойственную функцию, одновременно являясь фактическим участником и регулятором ГЧП.

Частным партнёром могут выступать любые коммерческие субъекты, которые зарегистрированы должным образом. В п. 2 ст. 5 Закона № 224-ФЗ сказано, что частным субъектом партнёрских проектов не могут быть:

- государственные/муниципальные коммерческие предприятия;
- государственные/муниципальные учреждения;
- юридические лица, созданные по федеральным законам (публично-правовые компании);
- общества и хозяйственные товарищества, контролируемые государством;
- дочерние хозяйственные компании, контролируемые государством или муниципальными коммерческими предприятиями;
- некоммерческие фонды, учреждённые государством [1].

Перечисленные выше субъекты не могут быть стороной договора о государственно-частном партнёрстве. Это мнение обусловлено самой сутью ГЧП, которая предусматривает привлечение частных инвестиций, и не связано с перераспределением средств бюджета между разными госструктурами.

Участие в проектах ГЧП выгодно как для публичной, так и для коммерческой стороны (Табл. 2).

Таблица 2 – Преимущества государственно-частного партнёрства

Преимущества для государства и муниципальных органов	Преимущества для частного бизнеса
Снижение нагрузки на бюджетные ресурсы при реализации масштабных проектов (включая возможности равномерного распределения расходов на определённый интервал времени, снижая объёмы выплат в текущем периоде), таким образом, можно высвободить средства для текущих вопросов	Долгосрочный доступ к государственным активам позволяет обеспечить стабильность доходов и снизить уровень рисков в долгосрочной перспективе
Повышение эффективности работы и улучшение качества государственных услуг за счёт привлечения новых технологий, знаний и опыта частного бизнеса	Гарантии обеспечения определённого уровня прибыльности бизнеса (при работе в негосударственном секторе такой стабильности добиться сложно)
Создаются условия для объединения нескольких этапов одного проекта (работа над проектом, строительство и эксплуатация)	Доступ к получению участков земли, лесного или водного хозяйства без участия в конкурсных и торговых операциях
Часть рисков по реализации проектов передаётся хозяйствующему частному партнёру	Часть рисков по реализации проектов передаётся государству
Повышение эффективности управления госимуществом и перекладывание расходов по реализации проектов на частных партнёров	Совместное финансирование проектов с таким надёжным инвестором, как государство
Снижение степени государственного участия в экономике	Возможность закрепиться в тех отраслях, которые традиционно находятся в ведении государства
Формирование инвестиционной привлекательности экономики страны	Льготы по налогообложению и административные преференции

Мировой опыт государственно-частных проектов и известные научные разработки в данной сфере позволяют выделить ряд моделей ГЧП (Табл. 3).

Таблица 3 – Модели ГЧП

Наименование	Описание	Юридическая основа
ВОТ (Build, Operate, Transfer) (Сооружение – Управление – Передача)	Сооружение или ремонт (реконструкция) объекта инфраструктуры, принадлежащего государству, осуществляется за счёт частного бизнеса. После этих этапов коммерческий партнёр входит в права собственности на объект, ведёт эксплуатационную деятельность с получением доходов от эксплуатации, а после завершения контракта право собственности возвращается публичной стороне	224-ФЗ
ДВОТ (Design, Build, Own, Operate, Transfer) (Проектные работы – Сооружение – Владение – Управление – Передача)	Здесь всё, как и в предыдущей модели, но на частного партнёра возложены также задачи по разработке проекта объекта ГЧП	224-ФЗ
ВООТ (Build, Own, Operate, Transfer) (Строительные работы – Владение – Управление – Передача)	Частный партнёр занимается строительством и эксплуатацией объекта на период, согласованный с государством, и получает эксплуатационную прибыль. После завершения оговорённого срока он возвращает объект государству.	224-ФЗ
ДВООТ (Design, Build, Own, Operate, Transfer) (Проектные работы – Сооружение – Владение – Управление – Передача)	Как в модели ВООТ, но на частного партнёра возложены дополнительно задачи по разработке проекта объекта государственно-частного партнёрства	224-ФЗ
ВТО (Build, Transfer, Operate) (Строительство – Передача – Управление)	Имущественные права на модернизированный инфраструктурный объект передаются частному партнёру, и в дальнейшем именно он осуществляет эксплуатацию объекта и извлекает доходы	115-ФЗ
ВОО (Build, Own, Operate) (Строительство – Владение – Управление)	Выполнив обязательства по договору ГЧП, частный партнёр сохраняет право владения на построенный инфраструктурный объект	224-ФЗ
ДВОО (Design, Build, Own, Operate) (Проектирование – Строительство – Владение – Управление)	Так же как в модели ВОО, при этом частный партнёр решает задачу проектирования объекта ГЧП	224-ФЗ
ДВФО (Design, Build, Finance, Operate) (Проектирование – Строительство – Финансирование – Управление)	Частный партнёр осуществляет проектирование и сооружение объекта, который после этого переходит государству (за вознаграждение). При такой модели в договорах ГЧП должна быть оговорена ответственность по финансированию объектов строительства	224-ФЗ, 115-ФЗ

Классификация моделей ГЧП зависит от нескольких факторов, включая правовые нормы определения прав собственности, которая передаётся коммерческому партнёру, инвестиционные обязательства, специфику распределения рисков и зон ответственности участников.

Рассмотрим основные правовые формы, которые имеют место при реализации моделей государственно-частного партнёрства:

1) Аренда недвижимости, которая находится в собственности государства.

Договор аренды в основном используется для объектов государственной или городской недвижимости. Правомерным будет считаться договор найма, на основании которого предоставляется право на использование собственности в соответствии с её целевым назначением, сроками и условиями арендной платы [6].

2) Концессия – является самым эффективным и распространённым способом формирования государственно-частного партнёрства в России.

Эффективное использование государственного и муниципального имущества очень важно для развития экономики страны. В рамках концессии публичный партнёр возлагает на бизнес-структуры восстановление и эксплуатацию объекта концессионного договора.

Основной смысл восстановления объекта по концессионному договору – уполномочивание частных инвесторов необходимыми функциями, на установленный государством срок, для проведения комплексных работ на объёмах, указанных в концессионном договоре, и предоставление отчётности государству о результатах проделанных работ [2].

Необходимость для частных инвесторов отчитываться перед государством о результатах проделанных работ является сутью концессионного договора государственно-частного партнёрства, на основании которого публичный партнёр оставляет за собой право на продукцию и недвижимое имущество. Если в процессе эксплуатации объекта концессионного договора будет извлекаться прибыль по результатам хозяйствования, концессионеру в обязательном порядке нужно будет вносить сумму в денежном эквиваленте, оговорённом в концессионном соглашении.

Для государства важной составляющей концессионного соглашения является возможность привлечения внебюджетных источников финансирования для решения инфраструктурных проблем в тех отраслях экономики, где не привлекался частный капитал или присутствовал частично.

3) Организация совместных компаний. Совместные предприятия могут представлять собой АО с организационно-правовой формой, или долевые компании. Полномочия частного партнёра будут определяться долей капитала в акционерном обществе.

Совместное предприятие отличается от других видов организации ГЧП ограничением функций инвестора в управлении и ведущей ролью органа государственной власти в сотрудничестве по такой схеме [7].

4) Партнёрство жизненного цикла.

При таком варианте на конкурсной основе организовываются торги, в результате которых оформляется концессионный контракт с победителем на выполнение проектной, строительной и эксплуатационной деятельности на срок всего жизненного цикла объекта. Инвестиции государства в такой проект вносятся в равных долях после начала стадии эксплуатации. При этом частный партнёр должен обеспечивать содержание объекта в соответствии с условиями, согласованными в контракте [6].

Легальное определение понятия "контракт жизненного цикла" приведено в Законе № 44-ФЗ. В научном мире существует мнение, что в будущем для развития такого вида партнёрства важно уделить внимание доработке условий концессионного механизма.

Современные правовые формы ГЧП нельзя считать полностью удовлетворяющими запросы организации взаимодействия государства и частного бизнеса, тем не менее, в России и на этом уровне таких форм наблюдается положительная динамика, что и обеспечивает актуальность используемых правовых форм.

На возрастание роли ГЧП в вопросах реализации инвестиционной политики государства оказывает влияние большой потенциал такого способа в сфере использования бюджетных ресурсов, где государственно-частное партнёрство имеет ряд неоспоримых преимуществ перед остальными инструментами государственного финансирования.

Положительные моменты организации ГЧП обусловлены возможностью привлечь значительные инвестиции из частного сектора, рациональным распределением ответственности и рисков, привлечением умений и опыта предпринимателей для решения вопросов по увеличению эффективности и обеспечению окупаемости проектов.

По состоянию на декабрь 2020 г. в форме ГЧП в целом по России осуществлялись 3459 проектов, большая часть которых относится к модернизации коммунальной инфраструктуры (2610) и реализации мероприятий в социальной сфере (533). Несмотря на ограничительные меры, связанные с COVID-19, в 2020 г. было начато 80 масштабных проектов с использованием ГЧП, при этом совокупный объём инвестиций составил 269,1 млрд руб. В 2021 г. (по состоянию на конец мая) было начато ещё 49 крупных проектов, общий объём инвестиций в которые составил 16,9 млрд руб., большая часть этих проектов относится к сфере коммунальной инфраструктуры (39) [12].

Сейчас данная форма государственного партнёрства находится на стадии становления и активного развития. Это происходит как на общегосударственном уровне, так и в отдельных субъектах РФ. Привлечение инвестиций из частного сектора путём применения разных форм государственно-частного партнёрства закреплено положениями стратегического планирования на уровне отраслей и на территориальном уровне. Ежегодно в России принимается большое количество регулирующих правовых актов, которые закрепляют возможность использования ГЧП в самых разных сферах экономики.

#### Список использованных источников

1. 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 // Российская газета, 17 июля 2015 г., № 156.
2. Федеральный закон "О концессионных соглашениях" от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Российская газета, 26 июля 2005 г., № 161.
3. Kappeler A. PPPs and their Financing in Europe: Recent Trends and EIB Involvement / A. Kappeler // European Investment Bank. – Luxembourg. – 2013. – 10 с.
4. Public-Private Partnerships [Электронный ресурс] // International Monetary Fund, 2017. – Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/gerrard.htm>.
5. The concept of public-private partnership [Электронный ресурс] // The World Bank, 2016. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships>.

6. Гвозданный В.А. Государственно-частное партнёрство: концепции управления и реализации / В.А. Гвозданный // Научный альманах памяти профессора М.И. Панова. – М.: Полиграф сервис, 2020. – С. 69-75.

7. Громова Е.А. Государственно-частное партнёрство и его правовые формы / Е.А. Громова. – М.: Юридический Дом "Юстицинформ", 2019. – 84 с.

8. Губачев Н.Н. Государственно-частное партнёрство: инструмент и потенциал развития / Н.Н. Губачев. – М.: Российский государственный университет имени А.Н. Косыгина, 2021. – 209 с.

9. Дюжева Н.В., Агазарян Н.В. Государственно-частное партнёрство в формировании внешнеэкономического потенциала региона / Н.В. Дюжева, Н.В. Агазарян. – М.: Российский университет дружбы народов, 2019. – 292 с.

10. Косаренко Н.Н. Государственно-частное партнёрство: публично-правовые аспекты / Н.Н. Косаренко. – М.: Компания КноРус, 2018. – 184 с.

11. Национальный центр государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс] // Официальный сайт национального центра государственно-частного партнёрства. – Режим доступа: <http://www.pppcenter.ru>.

12. Назарова И.Б. Государственно-частное партнёрство: проблемы и перспективы // ModernEconomySuccess. – 2021. – № 4. – С. 199-204.