

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Шведкова Т.Ю.**

*ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет», Санкт-Петербург, e-mail: tshvedkova@stpr.ru*

В работе раскрывается понятие «государственно-частное партнерство» с выявлением особенностей его формулировок. На основе анализа трактовок государственно-частного партнерства сформулировано авторское определение: «Государственно-частное партнерство – определенная юридически оформленная на определенный срок система взаимоотношений государственных структур и субъектов предпринимательства, направленных на решение социально значимых задач на взаимовыгодных условиях». Рассмотрены законодательные аспекты взаимоотношений государства и частного предпринимательства в строительстве автомобильных дорог, этапы развития и совершенствования нормативно-правового обеспечения ГЧП. В заключение даны предложения по дальнейшему решению нормативно-правового обеспечения развития государственно-частного партнерства в целях улучшения инвестиционного климата и снижения рисков участников ГЧП-проектов. Автор отмечает, что тенденция государственно-частного предпринимательства в строительстве приобретает значение в период становления системы саморегулирования в строительстве, а наиболее выражена в секторе строительства автомобильных дорог, нуждающемся в дополнительном финансировании и модернизации.

**Ключевые слова:** строительство автомобильных дорог, частное предпринимательство, государственно-частное партнерство, инвестиционное соглашение, концессия

## THEORETICAL APPROACHES OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Shvedkova T.Y.**

*Federal public budgetary educational institution of higher education «Saint-Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering», Saint-Petersburg, e-mail: tshvedkova@stpr.ru*

In work the concept «public-private partnership» with detection of features of its formulations reveals. On the basis of the analysis of interpretations of «Public-private partnership» author's definition is formulated: «Public-private partnership – the certain system of relationship of the government institutions and subjects of business directed on the solution of socially significant tasks on mutually advantageous conditions which is legally issued for a certain term». Legislative aspects of relationship of the state and private business in construction of highways, stages of development and improvement of standard legal support of PPP are considered. In the conclusion offers on the further solution of standard legal support of development of public-private partnership for improvement of investment climate and decrease in risks of participants of PPP projects are given. The author notes that the tendency of state-private business in construction gains value during formation of system of self-regulation in construction, and is most expressed in the sector of construction of highways needing additional financing and modernization.

**Keywords:** construction of highways, private business, public-private partnership, investment agreement, concession

В современном мире наблюдается активное внедрение и совершенствование взаимоотношений государства и частного предпринимательства как мощного инструмента развития экономики страны. Особенно эта тенденция приобретает значение в период становления системы саморегулирования в строительстве [1], а наиболее выражена в секторе строительства автомобильных дорог, нуждающемся в дополнительном финансировании и модернизации.

В российской научной литературе приводятся различные трактовки понятия «государственно-частное партнерство» (ГЧП). Ряд определений носит общий характер. Так, В.Г. Варнавский представляет государственно-частное партнерство как

«юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности» [2].

ГЧП является важным перспективным инструментом экономической политики, так как сотрудничество субъектов предпринимательства и государственных структур позволяет привлечь дополнительные инвестиции, решить проблемы бюджетирования и переложить на частный сектор часть рисков.

Юридическое определение дала Н.А. Игнатюк: «Государственно-частное партнерство – это вид сотрудничества органов публичной власти с юридическими лицами, гражданами или их объединениями, осуществляемый на основе объединения ресурсов, средств, собственности, усилий или потенциала, направленного на реализацию государственной политики, удовлетворение общественных потребностей, создание общественно значимых объектов, защиты социальных, трудовых, иных прав граждан либо решение иных общественно значимых задач» [3].

По мнению автора, в данном определении четко сформулированы партнеры, между которыми возникают отношения и также обозначены результаты их деятельности в рамках ГЧП. Однако не четко отражены интересы субъектов частного предпринимательства. Автором предлагается следующее общее определение:

«Государственно-частное партнерство – определённая юридически оформленная на определённый срок система взаимоотношений государственных структур и субъектов предпринимательства, направленных на решение социально значимых задач на взаимовыгодных условиях».

Данное определение позволяет рассматривать взаимоотношения государственных структур и субъектов частного предпринимательства как систему, включающую в себя определенные общие принципы, механизмы, условия и риски, которые требуют отдельного уточнения.

По мнению В.А. Кабашкина [4], «сущность ГЧП – это привлечение органами власти на контрактной основе частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору экономики на условиях компенсации затрат, разделения между партнерами рисков, обязательств, компенсаций и т.д.».

В зарубежной практике классическое определение «государственно-частное партнерство» – Public-Private Partnership (PPP) употребляется практически для любых форм сотрудничества государственных структур и субъектов частного предпринимательства. Под ним понимается и сама система отношений государства и системы предпринимательства, которая позволяет достичь экономического развития, и сами инвестиционные проекты, реализуемые совместно органами государственной власти и субъектом предпринимательства на инфраструктурных объектах государственной и муниципальной собственности.

Ни за рубежом, ни в России пока не принята классификация форм ГЧП. Различные

виды партнерств относятся к той или иной группе по критериям собственности объекта, схемы финансирования, доли участия государства, степени рисков и их распределения и срокам договорных отношений, видам предоставляемых услуг др.

21 июля 2005 г. был принят Федеральный Закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессиях), целями которого являются: привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Особенности регулирования ГЧП в форме концессии в автомобильной отрасли были учтены при принятии 8 ноября 2007 г. Федерального Закона № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 38-42). В нем установлены основные понятия, определены основные субъекты, участвующие в строительстве, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог, а также данный закон регулирует правовой режим автомобильных объектов, в частности ограничения в обороте.

Отдельная глава закона посвящена платным автомобильным дорогам. В рамках развития платных автомобильных дорог (включая дороги, содержащие платные участки) предусмотрены строительство и реконструкция автомобильной инфраструктуры на основе концессионных соглашений. Закон устанавливает особенности для концессий в отношении автомобильной инфраструктуры по сравнению с нормами федерального закона о концессионных соглашениях:

- расширенный перечень условий, обязательных для включения в концессионное соглашение и дополнительных условий, которые могут содержаться в соглашении;
- условия договора аренды земельных участков, заключаемого с концессионером;
- ограничения на организацию платного проезда (строительство платной автомагистрали) и правила эксплуатации платной автомобильной дороги;
- определяет, кто является концедентом от имени Российской Федерации и другие.

21 июля 2014 г. Государственной Думой принят Федеральный закон № 265-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Закон о концессиях устанавливает единую модель концессии и призван стать базовым нормативно-правовым актом федерального уровня для осуществления проектов ГЧП [8].

Для дальнейшего стимулирования увеличения числа инфраструктурных проектов, реализуемых на основе концессионного соглашения, Закон о концессиях постоянно претерпевает изменения. За период его существования к основным значимым поправкам в отрасли автодорожной инфраструктуры относятся следующие:

- установлена возможность осуществления ГК «Автодор» полномочий концедента;
- установлена плата концедента в отношении автодорожной инфраструктуры;
- установлена возможность заключать прямое соглашение в отношении автодорожной инфраструктуры;
- в существенные условия концессионного соглашения, объектом которого является автодорожная инфраструктура, включены порядок и условия установления и изменения платы за проезд транспортных средств по платной автомобильной дороге или платному участку автомобильной дороги, порядок взимания такой платы, а также максимальный размер такой платы и порядок ее индексации.

В существующем обновленном в 2014 г. Законе о концессиях можно выделить основные изменения, значимые для строительства и эксплуатации автодорожной инфраструктуры [9, 10]:

- остановочные пункты включены в перечень объектов концессионного соглашения;
- органы государственной власти каждый год до 1 февраля текущего календарного года обязаны утверждать перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений, и размещать его информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- прямое соглашение может заключаться в отношении в соглашениях всех объектов, перечисленных в статье 4 Закона о концессиях;
- концессионное соглашение может быть заключено по инициативе концессионера;
- в случае если объект находится или будет находиться в собственности сразу нескольких публично-правовых образований, между ними возможно заключение соглашения о совместном проведении конкурса. Установлены требования к содержанию такого соглашения;
- введены требования к новому концессионеру при замене прежнего концессионера без конкурса – он должен соответствовать требованиям к участникам конкурса, уста-

новленным Законом о концессиях и конкурсной документацией;

- введены обязательства концедента и (или) концессионера по подготовке территории, необходимой для создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения и (или) для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением;
- установлен срок возмещения расходов концессионера при условии непродления срока действия концессионного соглашения, который не может превышать два года;
- с момента размещения информации о проведении конкурса на право заключения концессионного соглашения концедент обязан предоставлять исчерпывающую информацию участнику конкурса, прошедшему предварительный отбор, об объекте соглашения, а также предоставить доступ на объект концессионного соглашения.

Федеральный закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (2013 год), постановления Правительства РФ № 1085 и 1087 от 28.11.2013 – введено понятие «Контракт жизненного цикла» (КЖЦ), в том числе для дорожной отрасли.

КЖЦ – контракт, предусматривающий закупку товара или работы (в том числе при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта [7].

КЖЦ заключается в случаях выполнение работ по проектированию и строительству автомобильных дорог (участков автомобильных дорог), защитных дорожных сооружений, искусственных дорожных сооружений [5].

Вместе с тем реализация КЖЦ при строительстве и эксплуатации платных автодорог сегодня фактически возможна также и в рамках Закона о концессиях. Более того, изменения в концессионное законодательство введут возможность платы концедента, чем откроют новые возможности для применения КЖЦ при реализации концессионных соглашений.

Потенциальная конкуренция норм Закона 44-ФЗ и Закона о концессиях создает правовую неопределенность, что создаёт дополнительные риски для потенциальных инвесторов и снижает их интерес к долгосрочным проектам такого типа.

Около 70 субъектов Российской Федерации на настоящий момент приняли собственные нормативно-правовые документы о государственно-частном партнерстве.

Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2009 N 2146-р «Об утверждении программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2020 годы)» – предусмотрены новые для российского законодательства инвестиционно-финансовые механизмы [6]:

– долгосрочное инвестиционное соглашение.

Долгосрочные инвестиционные соглашения включают полный цикл строительных «работ (рабочее проектирование, строительство, содержание, ремонт, капитальный ремонт, эксплуатация систем взимания платы и автоматизированных систем управления дорожным движением). Срок действия долгосрочного инвестиционного соглашения с момента его заключения составляет от 22 до 30 лет. По своему предмету, основным условиям финансирования и срокам реализации долгосрочные инвестиционные соглашения в целом аналогичны концессионным соглашениям с платой концедента и отличаются от них условиями распределения имущественных прав на объекты, реконструкция и строительство которых завершены (в рамках долгосрочных инвестиционных соглашений объект инвестиционного соглашения и земельные участки под ним не передаются во владение и пользование исполнителю соглашения на стадии эксплуатации объекта), а также объемами привлекаемого внебюджетного финансирования, которое, как правило, в них не превышает 10–15 процентов общей стоимости реконструкции или строительства» [6]:

– операторское соглашение, подразумевающее «выполнение оператором работ по комплексному обустройству участков, включая размещение систем взимания платы и автоматизированной системы управления дорожным движением, содержанию, ремонту, капитальному ремонту участков, организации сбора платы за проезд с пользователей, а также по эксплуатации и техническому обслуживанию интеллектуальных транспортных систем» [6]. Также в операторское соглашение «включается обеспечение оператором полного или частичного финансирования работ по размещению систем взимания платы и автоматизированной системы управления дорожным движением с последующим поэтапным

возмещением Государственной компанией понесенных оператором затрат с предусмотренной нормой доходности на инвестированный капитал. Для обеспечения высокого уровня мотивации оператора на максимизацию выручки от сбора платы, а также для применения наиболее технологически эффективных решений предусматривается система бонусов (премирования оператора) за обеспечение сбора платы сверх установленных плановых показателей» [6].

Закон № 224-ФЗ о ГЧП ввел четкое определение объектов соглашения, которыми являются частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты (объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог), элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса.

В целом следует отметить, что российское законодательство по ГЧП недостаточно развито, что отрицательно сказывается на инвестиционном климате и повышает риски участников ГЧП-проектов.

Несмотря на проведенную значительную работу по совершенствованию законодательного регулирования (доработки положений Закона о концессиях, принятие Закона о ГЧП), для дальнейшего решения нормативно-правового обеспечения развития ГЧП необходимо:

– создавать новые и корректировать действующие нормы, регулирующие различные стороны отношений и типы ГЧП;

– совершенствовать отраслевые нормативные правовые акты путем добавления положений, учитывающих специфику ГЧП;

– формировать новое региональное законодательство, отражающее особенности и приоритеты развития конкретных субъектов Российской Федерации, их опыт и эффективность использования уже существующей нормативно-правовой базы.

#### Список литературы

1. Асаул А.Н. Развитие институтов гражданского общества в инвестиционно-строительной сфере // Вестник гражданских инженеров. – 2007. – № 3. – С.68-72.
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – В 2-х томах. Т. 1. – С. 12.

3. Игнатьев Н.А. Государственно-частное партнерство: учебник. – М.: Юстицинформ, 2012. – 384 с. – (Серия «Образование») С. 15.

4. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. – М.: ООО «МИЦ», 2010. – С. 16.

5. Постановление Правительства РФ № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» от 28.11.2013 г.

6. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2009 № 2146-р «Об утверждении программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2020 гг.)» (в ред. распоряжения Правительства РФ от 23.05.2014 № 876-р). [электронный ресурс]. – КонсультантПлюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_97494/#1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_97494/#1).

7. Федеральный закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г.

8. Федеральный Закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (ред. от 28.12.2013).

9. Юридическая фирма Hogan Lovells. Правовой анализ изменений, вносимых в законодательство Российской Федерации о концессионных соглашениях. – М., 2014. – URL: [www.hoganlovells.com](http://www.hoganlovells.com).

10. Юридическая фирма VEGAS LEX Аналитический обзор – Ключевые изменения в закон о концессионных соглашениях приняты. – М., 2014.

### References

1. Asaul A.N. Razvitie institutov grazhdanskogo obshchestva v investicionno-stroitelnoj sfere // Vestnik grazhdanskih inzhenerov. 2007. no. 3. pp. 68–72.

2. Varnavskij V.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. M.: IMENMO RAN, 2009. V 2-h tomah. Tom 1. pp. 12.

3. Ignatyuk N.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Uchebник. M.: YUsticinform, 2012. 384 p. (Seriya «Obrazovanie») pp. 15.

4. Kabashkin V.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: mezhdunarodnyj opyt i rossijskie perspektivy. Moskva, ООО «МИЦ», 2010. pp. 16.

5. Postanovlenie Pravitelstva RF no. 1087 «Ob opredelenii sluchaev zaklyucheniya kontrakta zhiznennogo cikla» ot 28.11.2013 g.

6. Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 31.12.2009 no. 2146-r «Ob utverzhdenii programmy deyatelnosti Gosudarstvennoj kompanii «Rossijskie avtomobilnye dorogi» na dolgosrochnyj period (2010–2020 gg.)» (v red. rasporyazheniya Pravitelstva RF ot 23.05.2014 no. 876-r). [ehlektronnyj resurs]. KonsultantPlyus. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_97494/#1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_97494/#1).

7. Federalnyj zakon 44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipalnyh nuzhd» ot 05.04.2013 g.

8. Federalnyj Zakon ot 21.07.2005 no. 115-FZ «O koncessionnyh soglasheniyah» (red. ot 28.12.2013).

9. YUridicheskaya firma Hogan Lovells. Pravovoj analiz izmenenij, vnosimyh v zakonodatelstvo Rossijskoj Federacii o koncessionnyh soglasheniyah. Moskva 2014 g. [www.hoganlovells.com](http://www.hoganlovells.com).

10. YUridicheskaya firma VEGAS LEX Analiticheskij obzor Klyucheveye izmeneniya v zakon o koncessionnyh soglasheniyah prinyaty. Moskva 2014 g.

### Рецензенты:

Асаул А.Н., д.э.н., профессор, АНО «Институт проблем экономического возрождения», г. Санкт-Петербург;

Иванов С.Н., д.э.н., профессор, Действительный член Международной академии инвестиций и экономики строительства, г. Санкт-Петербург.