

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему: Правовое регулирование государственно-частного партнерства
в Российской Федерации

Обучающийся

Е.А. Степанова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук, доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

Государственно-частное партнерство является одним из приоритетов в формировании эффективной экономической политики и инновационной активности. Об актуальности исследования вопросов взаимодействия государства и бизнеса свидетельствует мировой опыт реализации проектов государственно-частного партнерства и кардинальные изменения в отраслях экономики, традиционно находящиеся под особым контролем со стороны государства. В юридической науке дискуссия о том, какую отраслевую принадлежность имеет институт государственно-частного партнерства, в настоящий момент далека от логического завершения. Кроме того, в сфере правового регулирования государственно-частного партнерства до сих пор неясными остаются вопросы относительно определения его форм, их применения на практике; продолжают наблюдаться противоречия между федеральным и региональным законодательством, что также требует осмысления.

Целью исследования является изучение актуальных вопросов правового регулирования государственно-частного партнерства, обоснование предложений и рекомендаций по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить теоретические аспекты государственно-частного партнерства: его понятие, правовую природу, сущность и нормативное обеспечение;

- дать характеристику правовому регулированию форм реализации государственно-частного партнерства в зарубежных странах и России, разработать предложения и рекомендации по его совершенствованию.

Структура дипломной работы включает введение, две главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников. Общий объем ВКР – 86 страниц.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Теоретические аспекты государственно-частного партнерства	8
1.1 Понятие, правовая природа и сущность государственно- частного партнерства	8
1.2 Нормативное обеспечение государственно-частного партнерства	24
Глава 2 Правовое регулирование реализации государственно-частного партнерства.....	41
2.1 Формы осуществления государственно-частного партнерства .	41
2.2 Практика применения государственно-частного партнерства в зарубежных странах	50
2.3 Состояние и перспективы развития государственно-частного партнерства в России	59
Заключение	73
Список используемой литературы и используемых источников.....	79

Введение

Актуальность темы исследования. Первые десятилетия XXI в. ознаменованы активизацией роли государства в сфере регулирования экономических отношений, поиском и внедрением новых форм сотрудничества между государством и хозяйствующими субъектами, позволяющих привлечь их инвестиционные ресурсы для решения задач общегосударственных масштабов. Данное обстоятельство влечет за собой перераспределение ролей между государственным и частным сектором, укреплению партнерских отношений между ними.

Глава государства В.В. Путин не раз подчеркивал необходимость трансформации государственно-частного партнерства в один из важнейших механизмов реализации социально-экономической политики в России [54]. О том, что государственно-частное партнерство является одним из приоритетов в формировании эффективной экономической политики и инновационной активности, свидетельствует программа социально-экономического развития нашего государства, заложенная в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [52], положения которого демонстрируют актуализацию применения механизмов государственно-частного партнерства и его возрастающий потенциал в сфере инновационной экономики.

Развитие государственно-частного партнерства в современной России признается значимым направлением государственно-управленческой деятельности еще и в связи с тем, что в рамках этого механизма взаимодействия бизнеса и власти государство играет двоякую роль, выступая одновременно как регулятор данного вида общественных отношений, устанавливающий стратегию, принципы, границы, формы и механизмы взаимодействия и закрепляющий эти положения в нормативных установлениях законов и подзаконных нормативных правовых актов, и как публичный партнер в конкретном партнерском проекте, наделенный

полномочиями по контролю, гражданской правосубъектностью, и реализующий свои общественно-значимые функции.

Дискуссии по вопросу определения основных направлений экономического развития страны, возникшие в органах государственной власти в условиях последней смены состава Правительства Российской Федерации, в том числе по Прогнозу социально-экономического развития России, демонстрируют актуальность исследования вопросов взаимодействия государства и бизнеса. Об актуальности также свидетельствует мировой опыт реализации проектов государственно-частного партнерства и кардинальные изменения в отраслях экономики, традиционно находящихся под особым контролем со стороны государства.

Учитывая относительно молодой характер института государственно-частного партнерства в российской практике, изучение его природы и сущности активно проводится исследователями разных отраслей научного знания – юристами, экономистами, политологами и социологами. В юридической доктрине правовая природа института государственно-частного партнерства анализируется в рамках различных отраслей права – гражданского, административного, конституционного. Дискуссия о том, какую отраслевую принадлежность имеет институт государственно-частного партнерства, в настоящий момент далека от логического завершения.

К тому же в сфере правового регулирования государственно-частного партнерства до сих пор неясными остаются вопросы относительно определения его форм, их применения на практике; продолжают наблюдаться противоречия между федеральным и региональным законодательством, что также требует осмысления и свидетельствует об актуальности избранной темы исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования государственно-частного партнерства.

Предмет исследования – научные представления, правовые нормы, правоприменительная практика, связанные с правовым регулированием государственно-частного партнерства.

Целью исследования является изучение актуальных вопросов правового регулирования государственно-частного партнерства, обоснование предложений и рекомендаций по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить понятие, правовую природу и сущность государственно-частного партнерства;
- дать характеристику нормативного обеспечения государственно-частного партнерства;
- установить формы осуществления государственно-частного партнерства;
- выяснить практику применения государственно-частного партнерства в зарубежных странах;
- определить состояние и перспективы развития государственно-частного партнерства в России;
- разработать предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства.

дать характеристику правовому регулированию форм реализации государственно-частного партнерства в зарубежных странах и России, разработать предложения и рекомендации по его совершенствованию.

Методологической основой исследования являются общенаучный диалектический метод и частнонаучные методы: системный, логический, исторический, статистический, сравнительно-правовой и формально-юридический методы познания.

Нормативную основу исследования составляет Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в

Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральный закон от 31.12.2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», иные нормативные правовые акты федерального и регионального уровня.

Эмпирическую базу исследования составляют соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенные как в Российской Федерации, так и в зарубежных государствах, иные соглашения, реализуемые в рамках государственно-частного партнерства; публикации в средствах массовой информации, на официальных сайтах государственных органов Российской Федерации и зарубежных государств; исследования научных институтов и лабораторий; статистические данные.

Теоретическая база исследования представлена идеями, концептуальными положениями, научными обобщениями относительно правового регулирования государственно-частного партнерства. При написании работы использовались труды А.С. Беднякова, Г.А. Борщевского, В.Г. Варнавского, Н.А. Игнатюка, В.А. Кабашкина, Г.А. Маховиковой, В.Н. Некрасова, Б.А. Пономарева, В.В. Прохорова, Е.Н. Сидоровой, В.А. Трапезникова, А.П. Шихвердиева и других авторов.

Структура дипломной работы включает введение, две главы, заключение, список используемой литературы и используемых источников. Общий объем ВКР – 86 страниц.

Глава 1 Теоретические аспекты государственно-частного партнерства

1.1 Понятие, правовая природа и сущность государственно-частного партнерства

Выработка эффективных инструментов экономического взаимодействия государства и бизнеса, обеспечивающих устойчивое развитие, долгосрочную конкурентоспособность национальной экономики страны, значимое повышение благосостояния и качества жизни ее населения – задача любой власти. Эффективная государственная политика регулирования в этой сфере является неременным условием общего экономического роста и повышения качества жизни. В свою очередь, неэффективное регулирование может выступать фактором ограничения экономического развития, роста социальной напряженности и территориальных диспропорций [57, с. 343].

Основная цель бизнеса – получение прибыли, а в систему целеполагания государства входит не только обеспечение экономической стабильности и роста, но и поддержание социально-культурных программ жизнедеятельности общества. Таким образом, цели государства и бизнес-структур, разнятся, но они не противопоставляются, скорее необходимо говорить об их взаимопроникновении, что требует согласованного подхода по выработке стратегии совместного взаимодействия, поскольку процесс взаимного влияния бизнеса и государства характерен для современного мира, и главное в этом процессе – достижение баланса. Сбалансированные отношения между правительством и бизнесом необходимы для благосостояния экономики и нации.

Принятая на всероссийском референдуме в 1993 г. Конституция Российской Федерации (далее – РФ) явилась базисом для регламентации всех сфер общественной жизни, в том числе и экономических отношений. Именно

Конституция РФ закрепила основополагающие принципы рыночной экономики, такие как единство экономического пространства, свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, защита равным образом всех форм собственности, что послужило надежной гарантией либерализации рыночных отношений [22].

Воздействие государства на рыночные отношения согласно либеральной концепции должно быть минимальным, поскольку частная собственность гораздо эффективнее и рентабельнее государственной. В то же время, существуют традиционные для государственного регулирования сферы общественных отношений, огражденные от вмешательства бизнеса в силу исторических и политических причин, такие как обеспечение безопасности государства и социальная сфера со своей инфраструктурой. В современных условиях во многих странах передаются в частные руки или во временное владение и пользование объекты, традиционно принадлежавшие государству. При этом складывается тенденция сохранения государством за собой полномочий по регулированию и контролю за деятельностью частных собственников. К примеру, в 1990-х гг. в условиях зарождения институтов рыночной экономики после перехода от административно-планового подхода к регулированию экономических отношений возникла необходимость упразднения изживших себя институтов советской власти (в том числе и национализации), что послужило толчком к активному применению методов приватизации. Со временем такая хаотичная политика утратила свою актуальность, уступив место более осознанному подходу, одним из проявлений которого является консолидация ресурсов бизнеса и власти как наиболее гибкий и эффективный механизм решения некоторых социально-экономических задач государства [59, с. 2718]. Таким образом, партнерство государственного и частного секторов стало новым институтом, промежуточной формой между государственной и частной собственностью. Некоторые из отечественных ученых придерживаются мнения, что институт

государственно-частного партнерства представляет собой довольно удачную альтернативу модели приватизации объектов государственной собственности, причем наиболее важных и стратегически значимых, так как именно использование механизма государственно-частного партнерства служит барьером на пути к полной или частичной национализации общественно-значимых ресурсов и открывает бизнесу новые возможности [11, с. 142].

Такое положение отчасти вызвано тем, что, с одной стороны, предприятия социальной отрасли и оборонно-промышленного комплекса не могут быть приватизированы по стратегическим причинам. С другой стороны, государство не обладает соответствующими средствами для содержания и модернизации таких объектов. Для решения этой проблемы в была разработана концепция государственно-частного партнерства. Указанная концепция применяется как альтернатива передаче в частное владение стратегических государственных объектов. Ее можно трактовать как взаимодействие государства и бизнес-структур на обоюдовыгодных началах для удовлетворения публичного интереса путем решения общественно-значимых задач, входящих в компетенцию органов государства, реализуемое под контролем со стороны публичного партнера, базирующееся на конституционных принципах регулирования предпринимательской деятельности. По мнению М.А. Дербина, с которым вполне можно согласиться, к этим принципам относятся:

– принцип свободы осуществления предпринимательской деятельности (ст. ст. 8, 34 Конституции РФ);

– принцип многообразия и юридического равенства всех форм собственности (ст. ст. 9, 34, 35, 36 Конституции РФ);

– принцип единства экономического пространства (ст. 8 Конституции РФ) [16, с. 138-139].

Правовая природа государственно-частного партнерства многоаспектна, регулятивное воздействие оказывают как нормы

конституционного права, так и гражданского, невзирая на обязательное наличие публичного партнера, поскольку гражданско-правовые нормы допускают гражданскую правосубъектность публичного партнера при заключении гражданско-правового договора [50, с. 85]. Некоторые авторы отмечают также имплементированность государственно-частного партнерства в административно-правовые отношения, поскольку данный правовой институт выступает как часть системы государственного управления, позволяя органам государственной власти реализовывать возложенные на них задачи и функции посредством привлечения бизнеса в социально значимые проекты финансового и иного участия, конкретизируя и исполняя базисные конституционные установки [64, с. 133-134].

Следует согласиться с позицией Е.М. Якимовой, которая утверждает, что конституционно-правовую природу рассматриваемого вида партнерства «можно выявить не только через функционирование гражданского общества, т.к. отнесение указанных отношений к предмету конституционного права через институт гражданского общества вызывает некоторые сомнения, поскольку, как представляется, только фундаментальные экономические отношения составляют предмет конституционного права» [64, с. 134].

Подтверждение конституционной природы государственно-частного партнерства видится в его целевом предназначении – удовлетворении публичного общественно-значимого интереса. Так, Конституция РФ устанавливает обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44), предписывая государству обеспечить должное отношение к объектам культурного наследия, их защиту от утраты вследствие старения и разрушения, отнеся охрану памятников истории и культуры к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72).

Стратегия государственной культурной политики на период до 2030

года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р, подчеркивая важность обеспечения сохранности всех видов объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений, необходимой мерой сохранения памятников видит использование механизмов государственно-частного партнерства по передаче подобных бесхозных и разрушающихся памятников на бизнес-условиях, привлекательных для частных инвесторов, но в то же время обеспечивающих их сохранность и проведение реставрационных работ надлежащего качества, то есть без нанесения ущерба таким объектам, как с технической точки зрения, так и с искажением исторического облика [45]. В различных регионах реализуются программы вовлечения объектов культурного наследия в экономику, к примеру: «Один рубль за один квадратный метр в год», предполагающие привлечение инвесторов на льготных условиях аренды исторических объектов. Инвестор за пять лет должен провести полный комплекс ремонтно-реставрационных работ по возвращению зданию его исторического облика, после чего начнет действовать льготная ставка аренды; срок аренды составляет 49 лет. При этом арендатор обязан поддерживать исторический памятник в хорошем состоянии. Государственные органы исполнительной власти различного уровня за счет федерального и региональных бюджетов также уполномочены проводить мероприятия по сохранению, популяризации и охране памятников истории и культуры, привлекая на конкурсной основе ремонтно-реставрационные компании.

Кроме того, объектом партнерства обычно выступает имущество, представляющее собой публичную собственность, которая является предметом регулирования конституционного права, в том числе. Если рассматривать концепцию государственно-частного партнерства с точки зрения предметов ведения, определенных Конституцией РФ, то, исходя из системного анализа ст. ст. 71-73 Конституции РФ, можно предположить, что регулирование данного института с точки зрения конституционно-правового

механизма происходит в границах совместного ведения РФ и ее субъектов. А отталкиваясь от тезиса о комплексном, многоаспектном характере правовой природы рассматриваемого института можно предположить, что гражданско-правовые вопросы регламентации государственно-частного партнерства на основании п. «о» ст. 71 Конституции РФ являются исключительными федеральными полномочиями, а если партнерские отношения требуют регулирования нормами земельного, лесного, административного и прочего законодательства, то на основании п. «к» ст. 72 Конституции РФ их регламентация относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Концепция государственно-частного партнерства не является чисто российской. В классическом понимании публичное («Public») противопоставляется частному («Privat») и объединяет все «нечастное», то есть государственную (в том числе и региональную) или муниципальную власть, а также общественные организации. Механизмы государственно-частного партнерства укоренились в зарубежной практике для долгосрочного управления объектами инфраструктуры, включая транспорт, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, с привлечением частных инвестиций. Вопрос формулировки «государственно-частное партнерство» или «частно-государственное партнерство» имеет широкую дискуссию в научных кругах [13, с. 67; 25, с. 34; 63]. В российской правовой науке употребляются оба термина, в то время как понятие государственно-частного партнерства используется в нормативной базе данных правоотношений, как в федеральном, так и в региональных законах, а также в практической деятельности государственных и коммерческих организаций, так или иначе причастных к государственно-частному партнерству (например, существует Центр государственно-частного партнерства Внешэкономбанка). Примечательно, что в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ используется понятие «частно-государственное партнерство» [35].

В зарубежной доктрине также встречаются оба понятия. Полагаем, что от перемены местоположения слов в словосочетании сущность явления не меняется, при различности наименования данного института суть государственно-частного партнерства или частно-государственного партнерства в целом тождественна. За исключением того, что выбор конкретной формулировки, возможно, зависит от инициатора подобных отношений, и акцент на перемене сделан именно с целью указания такого инициатора. В отечественной науке существует также мнение, что в разграничении этих понятий лежит категория права собственности на объект партнерства. В том случае, если собственником объекта государственно-частного партнерства в результате партнерства выступает государство, то отношения будут именоваться как государственно-частное партнерство, если бизнес, то частно-государственное партнерство. Модель частно-государственного партнерства можно встретить в Федеральном законе от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» в рамках сотрудничества по специальному инвестиционному контракту [38], которая будет рассмотрена более подробно в одном из следующих параграфов при рассмотрении форм реализации государственно-частного партнерства. Исходя из изложенного, в рамках данного исследования полагаем целесообразным применять понятие, закрепленное в специальном законе о государственно-частном партнерстве, а именно – «государственно-частное партнерство».

В широком смысле государственно-частное партнерство следует понимать как организационный и институциональный альянс между публичным собственником и частным партнером для реализации национальных и международных, масштабных и локальных общественно значимых проектов. Особенность такого сотрудничества в том, что оно носит временный характер, поскольку такие взаимоотношения длятся ровно столько, сколько длится процесс создания и реализации конкретного проекта.

Дать четкое однозначное теоретическое определение понятия

государственно-частного партнерства представляется довольно проблематичным, поскольку на сегодняшний день отсутствует единый подход к трактовке данного института. Встречаются диаметрально противоположные взгляды по данному вопросу: рассмотрение государственно-частного партнерства как разновидности проектного финансирования, базирующегося на концессионных соглашениях [55, С. 144]; как взаимосвязи государства и бизнеса в самом общем виде [14, с. 26]. Н.А. Игнатюк видит государственно-частное партнерство как юридическую форму сотрудничества между государством и бизнесом. Причем объектами такого взаимодействия является государственная собственность, а целью – реализация общественно-значимых проектов экономической деятельности [19, с. 18]. В работах А.В. Белицкой государственно-частное партнерство рассматривается как разновидность инвестиционной деятельности, нуждающейся в эффективной правовой регламентации, юридически оформляющейся на определенный срок, на основе слияния финансовых ресурсов и взаимном распределении рисков, направленной на решение государственных и общественных задач. Решение таких задач осуществляется заключением инвестиционных соглашений [6, с. 39]. На наш взгляд, в данном определении дается довольно четкое разграничение признаков государственно-частного партнерства, но делается упор на экономическую составляющую такого сотрудничества, несколько умаляя социально-значимый характер этих взаимоотношений.

По мнению Г.А. Борщевского, в результате государственно-частного партнерства достигаются социально-экономические задачи посредством передачи частному сектору осуществления технического обслуживания, модернизации, строительства инфраструктурных объектов, а отношения государственно-частного партнерства основываются на соглашениях и имеют долгосрочный взаимовыгодный характер [7, с. 274]. В данном определении отражена специфика и юридическая составляющая взаимоотношений субъектов государственно-частного партнерства, поскольку выделяется

самостоятельная юридическая форма партнерства – соглашение о государственно-частном партнерстве, а также наиболее полно охватываются функции сторон сотрудничества, встречающиеся в наиболее популярных формах государственно-частного партнерства. Базовым определением государственно-частного партнерства в отечественной юридической науке принято считать трактовку В.Г. Варнавского, перекликающуюся с широким подходом к определению государственно-частного партнерства, приведенному ранее [10, с. 26].

В отношении научной позиции зарубежных авторов о понятии и сущности государственно-частного партнерства, следует привести характеристики государственно-частного партнерства, которые определил американский профессор Э. Сава: «объединение государства и бизнеса на основе соглашения, с целью предоставления услуг, для реализации сложных многопартнерских инфраструктурных проектов, а также формальное сотрудничество между бизнесом, обществом и местными органами власти в целях развития территорий и улучшения условий жизни населения, в рамках которого традиционные роли государства и частного сектора перераспределяются [69, с. 332].

Резюмируя представленные трактовки исследователей, можно сделать вывод, что под партнерские отношения государства и бизнеса обрамляются любые взаимоотношения государства и частного сектора, в общем и целом. Но это не позволяет выделить специфику подобных взаимоотношений, поэтому целесообразно обратиться к тезисам зарубежных ученых Е. Кляйна и Г. Тейсмана, дополняющих понятие государственно-частного партнерства признаком устойчивости взаимоотношений, в результате которого происходит разработка совместного продукта (услуги), а прибыль, затраты и риски разделяются между партнерами [5, с. 116]. Выделение отдельным признаком разделение рисков между участниками отношений является весьма уместным, на наш взгляд, в то же время отличия государственно-частного партнерства от иных форм сотрудничества бизнеса и власти, в

данном случае, являются весьма размытыми.

В европейских странах государственно-частное партнерство принято понимать как разновидность кооперации государства и бизнеса для финансирования, строительства и модернизации объекта инфраструктуры [66]. В США сложилось довольно четкое понимание такого института как государственно-частное партнерство – это договор, заключаемый в форме соглашения между публичным и частным субъектом, позволяющий последнему принимать участие в управлении объектами государственной собственности. Стоит отметить, что частный партнер даже после передачи объекта не становится собственником, поскольку право собственности на объект сохраняется за публичным партнером [68]. Соглашением бизнеса и власти, направленным на разработку и осуществление инфраструктурных услуг, на привлечение инвестиций в сферу, а также эффективность бюджетного финансирования, представляется государственно-частное партнерство в исследованиях Всемирного Банка (международной финансовой организации, обеспечивающей формирование глобального партнерства в целях развития человечества) [5, с. 12].

Интересным представляется также определение государственно-частного партнерства, данное в материалах международной организации «Economic and social Commission of the United for Asia and the Pacific». Отличием от вышеперечисленных определений является указание как количественных, так и качественных характеристик инфраструктурных услуг, которые в результате соглашения будет оказывать частный партнер, а также солидарной ответственности партнеров за реализацию и эксплуатацию объекта партнеров по соглашению [65, с. 34].

Существуют множество исследований государственно-частного партнерства, проводимых общественными организациями на территории России. Например, в трактовке некоммерческой организации Центра государственно-частного партнерства Внешэкономбанка частный сектор посредством механизма государственно-частного партнерства привлекается

для повышения эффективности и качества исполнения задач, относящихся к публичному сектору, на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций [12, с. 52]. Учитывая особенности функционала данной организации, следует отметить, что в данном определении раскрывается юридическая природа государственно-частного партнерства, а также учитываются особенности взаимоотношения участников процесса.

Резюмируя вышеизложенные суждения, можно сделать вывод о достаточной научной проработанности понятийного аппарата института взаимоотношений власти и бизнеса, поскольку, в сущности, подходы более или менее идентичны, а особенности прослеживаются в зависимости от того, в какой конкретно сфере рассматриваются партнерские отношения: строительной, образовательной, банковской, промышленной, транспортной, жилищно-коммунальной и др.

Рассматривая сущность государственно-частного партнерства с позиции различных подходов к его формулировке, по нашему мнению, особое внимание стоит уделить законодательному регулированию понятийного аппарата указанных взаимоотношений. Здесь в первую очередь следует обратиться к Федеральному закону от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о государственно-частном партнерстве). В соответствии со ст. 3 указанного закона «государственно-частное партнерство – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров, которое осуществляется на основании законно заключенного соглашения о государственно-частном партнерстве в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [31]. Следовательно, у государственно-частного партнерства можно выделить следующие признаки: субъекты (публичный и частный

партнеры), определенный срок, договорная форма – соглашение о государственно-частном партнерстве, объединение ресурсов, распределение рисков, цель – привлечение частных инвестиций и повышение качества государственных услуг. В трактовке федерального законодателя помимо перечисления признаков партнерства частного и государственного секторов дается четкое указание целей, на достижение которых направлена деятельность партнеров.

В отличие от Закона о государственно-частном партнерстве, в Законе Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» делается акцент на том, что «государственно-частное партнерство – это взаимовыгодное сотрудничество региона 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 регионе, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных» [46]. Иными словами, в данном определении четко обозначены участники партнерства, конкретные сферы их деятельности и формы сотрудничества, в то же время уделяется особое внимание концессионным соглашениям. Последнее представляется достаточно справедливым, учитывая обстановку и период времени, в которой принимался региональный закон. Стоит отметить, что Санкт-Петербург является пионером законодательного оформления данных отношений, успешно реализующим проекты государственно-частного партнерства, и на тот момент в условиях зарождения государственно-частных партнерских отношений концессионные соглашения были наиболее понятной формой взаимодействия бизнеса и власти.

Приведенные выше характеристики демонстрируют, что, несмотря на общность содержания института государственно-частного партнерства, каждый из создателей научной или законодательной формулировки стремится выделить особенности данного института, позволяющие квалифицировать взаимоотношения между бизнесом и властью именно как государственно-частное партнерство. Ими, в частности, являются:

- долгосрочное соглашение, направленное на реализацию конкретного проекта;
- привлечение частного капитала по проекту;
- делегирование части публичных функций бизнесу;
- разделение рисков между государственным и частным партнером в проекте [3, с. 66].

В зарубежной доктрине выделяются следующие характерные признаки:

- распределение выгод от реализации какого-либо проекта и рисков по нему как цель соглашения;
- субъектами выступают как государственные, так и частные организации;
- партнерский, равноправный характер взаимоотношений между субъектами;
- оформление взаимоотношений между участниками партнерства в рамках законодательства [25, с. 78].

Несмотря на отсутствие в юридической науке единого подхода к обозначению понятия государственно-частного партнерства, позволяющего четко идентифицировать взаимоотношения в рамках государственно-частного партнерства от других смежных институтов, законодатель в Законе о государственно-частном партнерстве провел такое отграничение путем выделения ключевых признаков, в совокупности составляющих специфику рассматриваемого института. Как представляется, первым из таких признаков является наличие публичной задачи. Этот признак раскрывается в том, что государственно-частное партнерство всегда служит решению

публичных задач с помощью привлечения частного партнера. В данном случае наличие публичной задачи служит основанием для зарождения партнерства государства и частного бизнеса. Вторым признаком государственно-частного партнерства выступает устойчивое взаимодействие публичного и частного партнеров. Устойчивость проявляется в том, что соглашения о государственно-частном партнерстве носят среднесрочный или долгосрочный характер (не менее 3 и не более 15 лет, как правило). Следующий признак – использование объектов публичной собственности. Частный партнер для оказания услуг населению практически во всех случаях по соглашению о государственно-частном партнерстве использует объект, традиционно находящийся в публичной собственности, либо получает делегированное от государства монопольное право на оказание услуг населению на территории конкретного публично-правового образования. Наличие жизненного цикла проекта – признак, преимущества которого выражаются в возможности внедрения инновационных и технологических решений в процессе реализации проекта государственно-частного партнерства. Очередной признак отношений государственно-частного партнерства – конкурсный характер (в идеале) выбора частного партнера, что гарантирует обеспечение основных принципов государственно-частного партнерства: максимальной доступности к участию, гласности, прозрачности и объективности принимаемых властью решений.

Следует отметить, что в ст. 4 Закона о государственно-частном партнерстве закреплены еще и такие принципы как добросовестное исполнение сторонами своих обязательств, справедливое распределение обязательств и рисков между партнерами, а также свобода заключения соглашения. Закрепление данных принципов государственно-частного партнерства на законодательном уровне позволило развеять сомнения по поводу особенностей партнерства бизнеса и власти именно в рамках соответствующего института, без причисления к последнему всяческих проявлений взаимодействия бизнеса и власти.

В то же время, в отечественной науке выделяют следующие институциональные принципы государственно-частного партнерства:

– принцип стабильности – частный партнер обязуется оказывать публичные услуги на непрерывной основе. Тем не менее, стоит отметить, что частный партнер не должен «закабалиться», и возможность изменения условий контракта должна существовать;

– принцип равенства и свободы. Выражается в равенстве частных компаний на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве и в равном доступе всех участников экономических отношений к оказываемым частным партнером услугам публичного характера. В данном случае действует строгий запрет на дискриминацию. Кроме того, барьером для принципа равенства и свободы не должен выступать принцип стабильности, поскольку стабильность контракта государственно-частного партнерства не должна препятствовать возможности его адаптации к изменившимся условиям и обстоятельствам [56, с. 23];

– принцип ответственного отношения к исполнению условий контракта. Означает, что возможности публичного партнера по одностороннему изменению условий договора и выдвигению требований, обусловленных наличием общественных интересов, корреспондирует необходимость исполнения частным партнером своих обязанностей по договору в полном объеме даже в случае несогласия с органом публичной власти. Однако такое решение публичного партнера может быть обжаловано в судебном порядке;

– принцип конкурентности, который означает заключение контрактов государственно-частного партнерства на основе конкурса;

– принцип прозрачности и обратной связи, означающий, что представителям общественности должен быть гарантирован доступ к необходимым и достоверным сведениям о финансовом положении частного партнера и о качестве оказываемых им услуг;

– принцип невмешательства государства в зону ответственности

частного партнера: после подписания контракта о государственно-частном партнерстве частный партнер самостоятельно решает все административно-хозяйственные вопросы;

– возмездность – возмещение частному партнеру инвестиционных выплат и компенсация недополученных доходов, установленных в контракте.

Обобщая и объединяя рассмотренные признаки государственно-частного партнерства, его разработанные определения, полагаем, что целесообразно вывести авторскую дефиницию исследуемого института. Государственно-частное партнерство – это базирующееся на конституционных принципах регулирования предпринимательской деятельности юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков устойчивое сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое согласно заключенному в соответствии с конкурсной процедурой соглашению в целях привлечения инвестиций для удовлетворения публичного интереса путем решения общественно-значимых задач, входящих в компетенцию органов государства.

Сущностью института государственно-частного партнерства, тем самым, является объединение ресурсов публичного и частного партнеров в целях достижения задач публичной власти и последующего повышения уровня качества и доступности публичных услуг. Государственно-частное партнерство также выступает новой моделью реализации инфраструктурных проектов, особенностью которых является ориентир на долгосрочные взаимоотношения, достижение общественно-значимых целей. В последнее время наблюдается общемировая тенденция применения такой модели для привлечения инвестиций в экономику страны, эффективного использования государственного и муниципального имущества, модернизации инфраструктуры [7, с. 51].

Таким образом, государство заинтересовано в участии в проектах государственно-частного партнерства, так как до заключения

соответствующего соглашения всегда проводится аналитическая работа по исследованию заявленных проектов на предмет эффективности и обоснованности, а также на предмет выявления издержек и рисков. Это позволяет предоставлять в последующем более качественные услуги. К тому же у государства открывается возможность доступа к альтернативным источникам финансирования, а также гарантия (теоретически) своевременной реализации проекта за счет заинтересованности частного партнера в скорейшем завершении проекта для последующего извлечения прибыли. Плюс проекты государственно-частного партнерства, как правило, имеют высокий инновационный потенциал.

Иными словами, эффективность от реализации проекта сказывается на удовлетворении интересов не только сторон государственно-частного партнерства, но и интересов общества, так как продвигаются инвестиции, повышается престиж региона, открываются новые рабочие места, предоставляются новые высококачественные услуги для широкого круга населения. Со стороны бизнеса, в свою очередь, укрепление связей с публичной властью формирует позитивный имидж компании, сокращаются риски, поддерживаются перспективы, позволяющие извлечь прибыль.

1.2 Нормативное обеспечение государственно-частного партнерства

Для поддержания устойчивого и восходящего экономического роста любое государство использует различные подходы к формированию подходящей среды для деловых организаций, отражая эти подходы в нормативных установлениях, базирующихся на нормах Конституции РФ, законах федерального и регионального уровня, подзаконных нормативных актах. В свою очередь, бизнес-сообщество должно следовать законодательным установлениям, чтобы обеспечивать равные и конкурентоспособные отношения.

В сущности, любые складывающиеся общественные отношения по мере их развития нуждаются в придании им юридического статуса в силу того, что возможности и обязательства для участников тех или иных отношений зависят от нормативно-правовых рамок и очертаний, придаваемых им легитимной властью. Вектор развития сотрудничества между бизнесом и властью складывался в России весьма непоследовательно и неоднозначно, поскольку становление партнерских отношений стоит рассматривать не как очередную масштабную кампанию государства, а веление времени, экономическую и юридическую необходимость. Некоторые из ученых такого рода преобразования приравнивают к процессам приватизации или развитию среднего и малого бизнеса в России [8, с. 18]. Однако до сих пор нет четкого представления о том, в каких формах, к примеру, должно осуществляться партнерство бизнеса и государства. Указанное, в частности, демонстрирует, что развитие общественных отношений предопределяет его юридическую огранку.

Так, до принятия Закона о государственно-частном партнерстве указанные отношения развивались в рамках регионального нормотворчества, в то время как в действительности реально качественно проработанных проектов государственно-частного партнерства, в которых частный партнер избирался в честной и открытой конкурентной борьбе, не был аффилирован с руководством местной власти, а результат того, кто станет компанией-победителем не был заранее предопределен, существовало крайне мало. Местное хаотичное и точечное правовое регулирование демонстрировало необходимость принятия специального федерального закона, регламентирующего отношения партнерства государства с частным сектором. Кроме того, толчком принятия Закона о государственно-частном партнерстве послужили также динамичное развитие института концессии посредством реализации в рамках концессионных соглашений отношений государственно-частного партнерства и непропорциональное соотношение правового регулирования партнерства на федеральном и региональном

уровнях в пользу последнего. В частности, к моменту принятия Закона о государственно-частном партнерстве в более чем 70 субъектах Российской Федерации действовали аналогичные региональные законы. Концепция одного из первых проектов Закона о государственно-частном партнерстве сводилась к тому, что планировалось урегулировать основные начала партнерских отношений, а их более детальная регламентация должна была осуществляться на региональном уровне. В процессе работы над законопроектом возникла дискуссия по определению сферы действия законопроекта и соотношения его положений с концессионным и антимонопольным законодательством, поскольку законопроектом предусматривалось регулирование ряда конкретных форм государственно-частного партнерства, право отчуждения объекта соглашения в частную собственность, обеспечения потребителей товарами, работами и услугами, входящими в сферу ответственности органов публичной власти.

В итоге было определено, что закон о государственно-частном партнерстве не распространяется на регулирование концессионных соглашений, поскольку взаимоотношения по их подготовке, заключению, исполнению и прекращению регулируются Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [36], несмотря на то, что многие из ученых справедливо относят концессии к разновидности форм государственно-частного партнерства. Закон о государственно-частном партнерстве закрепил, что в результате надлежащего исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве у частного партнера не возникнет обязательства по передаче объекта соглашения в публичную собственность. Последнее, как и факт создания Законом о государственно-частном партнерстве единой правовой базы для реализации проектов государственно-частного партнерства, установление единых подходов к отбору, обоснованию и реализации таких проектов на всех этапах их жизненного цикла, является существенным достоинством принятого закона, поскольку оформляет суть и содержание процессов организации такого взаимодействия между бизнесом

и властью.

Как представляется, для развития государственно-частного партнерства в России в качестве базового институционального условия необходимо рассматривать совершенствование законодательства, регулирующего всевозможные направления отношений партнерства между государством и предпринимательскими структурами. Федеральное законодательство до принятия Закона о государственно-частном партнерстве состояло из отдельных точечных норм, разбросанных по нормативно-правовым актам, регулирующим конкретные сферы экономических отношений, в то время как большой массив норм о государственно-частном партнерстве был заложен в подзаконных нормативно-правовых актах, таких как указы Президента РФ [40] и постановления Правительства РФ, которыми, в свою очередь, утверждались различные федеральные целевые программы [43].

В ст. 2 Закона о государственно-частном партнерстве определяется, что законодательство о государственно-частном партнерстве основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ, Водного кодекса РФ, Воздушного кодекса РФ и состоит из Закона о государственно-частном партнерстве, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории. Если рассматривать федеральное законодательство, то можно выделить такие нормативно-правовые акты как федеральные законы «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», «О приватизации государственного и муниципального имущества», антимонопольное законодательство и специальные законы: «О концессионных соглашениях», «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», «О соглашениях о разделе продукции» и др.

Нормативное обеспечение государственно-частного партнерства выражается, в первую очередь, в совокупности законодательных норм, определяющих условия существования механизма государственно-частного партнерства, взаимодействия его элементов, реализации паритетных функций и интересов участников. Государственно-частное партнерство в России характеризуется назревшей необходимостью в использовании механизма сотрудничества публичной власти с бизнесом, общественно-политическим окрасом такого сотрудничества, юридическим оформлением последнего, а также регулятивно-охранительной ролью государства, выступающего, в то же время, одним из участников партнерских отношений.

Конституция РФ, как известно, основополагающий, базовый документ для отечественного правового поля в целом. Массив норм, определяющих основы конституционного строя, имеет огромное значение для развития государственно-частного партнерства в России. Прежде всего, это экономические основы, закрепленные в первой главе Конституции РФ, а также экономические права и свободы, закрепленные во второй главе [22]. Положения о высшей ценности человека, его прав и свобод, установленное Конституцией РФ, обязанность государства по их признанию, соблюдению и защите, а также основы социального государства, деятельность которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, хоть и звучат весьма пафосно и декларативно, но без их закрепления на таком уровне партнерство бизнеса и власти столкнулось бы с многочисленными барьерами концептуального характера. В этой связи гарантии экономических прав и свобод человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов и способствуют реализации мер по развитию систем социально-экономического, инфраструктурного обеспечения. Исходя из этого, следует признать, что сама концепция государственно-частного партнерства заложена в Конституции РФ. Полагаем, что представление о конституционной функции государственно-частного партнерства формируется не только и не столько на

отдельных нормах Конституции РФ, а на системном толковании ее взаимосвязанных принципов и норм [61, с. 16].

Государственно-частное партнерство активно применяет институты и категории гражданского права, в том числе институт юридических лиц, договорного права, институт права собственности и т.д. При этом публично-правовое образование – Российская Федерация или ее субъекты – выступает в качестве обязательного участника государственно-частного партнерства, что допустимо с точки зрения гражданского права. Последнее часто фигурирует в качестве аргумента у ряда авторов, полагающих, что институт государственно-частного партнерства следует рассматривать как гражданско-правовой.

Законодательная регламентация отношений государственно-частного партнерства берет начало с принятия закона РСФСР от 04.07.1991 № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР», который предусматривал возможность ведения иностранными инвесторами хозяйственной деятельности, освоения природных ресурсов, используя государственные объекты на основании заключаемых с Советом Министров РСФСР концессионных договоров [18, с. 129]. В дальнейшем принятие Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессиях) создало условия для реализации концессии, которая в качестве формы государственно-частного партнерства считается наиболее совершенной и распространенной [62, с. 163].

Целями Закона о концессиях являются привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышения качества товаров, работ и услуг, предоставляемых потребителям. Следует отметить, что закон имеет ярко выраженную инфраструктурную направленность, что вполне предсказуемо, учитывая актуальные задачи и проблемы государства в сфере инфраструктуры.

В Законе о концессиях имеются положения, являющиеся основой развития государственно-частного партнерства. Так, серьезно облегчает дальнейшую работу по проекту государственно-частного партнерства объединение его существенных условий в рамках одного договора. В законе также закреплена необходимость обоснования определенного в соглашении срока эксплуатации государственного имущества. Однако остаются неурегулированными вопросы, связанные с разделением возможных рисков, с исключительными коммерческими правами концессионера на концессионный объект, с приоритетным правом действующих концессионеров в процессе проведения конкурса заключить или перезаключить договоры концессии при иных аналогичных условиях [58, с. 17], что требует соответствующих законодательных изменений.

В целом нормативные положения о концессии соответствуют содержанию отношений государственно-частного партнерства. В то же время можно привести пример отличия государственно-частного партнерства от концессии: в Законе о концессии концессионером может выступать индивидуальный предприниматель или иностранное юридическое лицо, либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества два и более указанных юридических лица, а в Законе о государственно-частном партнерстве частным партнером может выступать исключительно российское юридическое лицо. Кроме того, Закон о государственно-частном партнерстве устанавливает дополнительные требования и ограничения к лицу, которое может выступать в качестве частного партнера. Принципиальное отличие государственно-частного партнерства от смежных институтов, в частности, от концессии, на наш взгляд, заключается в возможности передачи в частную собственность объекта государственно-частного партнерства, причем последнее не исключает сохранения в рамках соглашения рычагов государственного воздействия на частного собственника, вплоть до рецессии права собственности на такой объект. Передача права собственности на объект

соглашения о государственно-частном партнерстве скорее является факультативным элементом, чем обязательством, так как такой переход права собственности возможен по истечении срока, определенного соглашением о государственно-частном партнерстве, но не позднее дня прекращения такого соглашения. В то же время, Закон о государственно-частном партнерстве содержит норму, в соответствии с которой передача объекта государственно-частного партнерства в публичную собственность носит обязательный характер в том случае, если объем финансирования государством по соглашению, а также рыночная стоимость передаваемого имущества превышает объем финансирования частного партнера.

Оформление нормативно-правовой базы деятельности в особых экономических зонах также имело важное значение, поскольку было направлено на развитие производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, обрабатывающих видов экономической деятельности [42]. Принятие этого закона повлияло на развитие института государственно-частного партнерства.

Соглашение о государственно-частном партнерстве также упоминается в Земельном кодексе РФ как основание для предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов [17]. В Бюджетном кодексе РФ упоминание государственно-частного партнерства встречается в положениях, регулирующих порядок предоставления субсидий из федерального бюджета [9].

Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Закон о промышленной политике), среди прочих, также сыграл важную роль не только для развития промышленности, закрепив ключевые механизмы промышленной политики России, систематизировав принципы государственной поддержки промышленности, соответствующие требованиям ВТО, меры стимулирования промышленной деятельности, но и для развития института

государственно-частного партнерства, юридически обозначив такую новую форму сотрудничества бизнеса и власти, как специальный инвестиционный контракт [38]. В целях подробного анализа нормативной составляющей института государственно-частного партнерства и его проявлений в различных формах в данном случае полагаем целесообразным остановиться на рассмотрении специального инвестиционного контракта более подробно.

Согласно Закону о промышленной политике, одной стороной специального инвестиционного контракта является Российская Федерация, от имени которой выступает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации, либо субъект РФ в лице соответствующего органа, а другой стороной – инвестор. Суть специального инвестиционного контракта в том, что он содержит обязательство инвестора по созданию, модернизации или освоению производства промышленной продукции в срок, предусмотренный контрактом, при исполнении которого частный инвестор приобретает право собственности на созданный объект промышленности. В данном случае специальный инвестиционный контракт можно рассматривать как форму государственно-частного партнерства. Объектами такого контракта выступают обязательства инвестора по созданию, освоению или модернизации промышленной продукции, не имеющей аналогов производимым на территории России, в отраслях промышленности, имеющих приоритетное значение для социально-экономического развития России либо промышленной продукции путем внедрения результатов интеллектуальной деятельности, относящихся к приоритетным направлениям науки, техники и технологий, а также обязательства по применению в производстве промышленной продукции наилучших технологий, созданию высокопроизводительных рабочих мест, промышленных и инфраструктурных объектов.

Существенным признаком специального инвестиционного контракта является срок, устанавливаемый в порядке, определенном Правительством

РФ, и не превышающий 10 лет. Существует мнение, что в ситуации нестабильной экономики именно специальные инвестиционные контракты помогут России привлечь инвестиции в производство, поскольку часто наблюдается ситуация, когда инвесторы предпочитают покидать поле деятельности тех рынков, в которых прослеживается нестабильность. В то же время, предложения и проекты, претендующие на реализацию в рамках специального инвестиционного контракта, проходят тщательный отбор. Работа на таких условиях возможна именно при создании предприятия или его модернизации, внедрения новейших технологий, при налаживании производств, не имеющих аналогов среди отечественной продукции. Условие о минимальной сумме инвестиций в размере не менее 750 млн. рублей тоже служит серьезным барьером, так как сразу становится ясно, что в конкурсе на заключение специального инвестиционного контракта могут участвовать только крупномасштабные проекты. За их отбор отвечает Межведомственная комиссия по оценке возможности заключения специального инвестиционного контракта, состав которой формируется из постоянных экспертов – представителей Министерства промышленности и торговли РФ, Министерства энергетики РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства финансов РФ, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ и некоторых крупных бизнес-объединений (Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия»). Таким образом, Закон о промышленной политике также создал институциональную основу государственно-частного партнерства в промышленности. Он стал компромиссным нормативно-правовым актом, регулирующим отношения между юридическими лицами и публичным лицом при формировании и реализации промышленной политики в России.

Одним из первых институтов в России, функционировавших в рамках механизма государственно-частного партнерства, стал инвестиционный фонд [60, с. 116]. Отличительной особенностью инвестиционного фонда от иных институтов развития, возникших позднее, таких как Внешэкономбанк,

Российская венчурная компания и ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ» стало отсутствие самостоятельной организационно-правовой формы. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ, инвестиционный фонд подлежит использованию для реализации инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства. Причем реализация инвестиционных проектов имеет конкретную локализацию. Таким образом, несмотря на значимость этого института для развития государственно-частного партнерства в целом, механизм реализации таких проектов имеет существенные расхождения от основных признаков государственно-частного партнерства и принципов, на которых строится партнерство бизнеса и власти. В настоящий момент инвестиционные фонды действуют только на уровне субъектов РФ.

Государственно-частное партнерство упоминается и в документах стратегического характера. В частности, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, одним из направлений выступает повышение рыночной конкурентоспособности и поэтапная демонополизация экономики, развитие взаимовыгодного государственно-частного партнерства, что является важной задачей обеспечения государственных гарантий медицинской помощи, ее доступности и высокого качества, развития культуры и массовых коммуникаций, транспортного и лесопромышленного комплекса [52].

Формирование регионального нормативного обеспечения государственно-частного партнерства происходило гораздо динамичнее федерального, а одними из первых субъектов, в которых назрела такая необходимость, были Санкт-Петербург и Томская область. Полагаем целесообразным остановиться на примере Санкт-Петербурга, успешно реализующего проекты государственно-частного партнерства по сей день.

Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах Санкт-Петербурга» регламентирует процедуру участия региона в государственно-частном

партнерстве посредством заключения соглашений, в том числе и концессионных [46]. В дальнейшем, в развитие положений данного закона в Санкт-Петербурге был принят ряд других региональных законов, регламентирующих реализацию социально значимых проектов в субъекте РФ. В соответствии с региональными законами Санкт-Петербурга о государственно-частном партнерстве объектами соглашений могут быть как земельные участки, так и движимое и недвижимое имущество, а в качестве целей заключения соглашения выступает создание, реконструкция, эксплуатация объекта соглашения, предоставление услуг потребителям, причем право собственности на объект соглашения может сохраняться за публичным субъектом, либо по истечении установленного соглашением срока объект может быть передан в собственность частного партнера.

Обращает на себя внимание то, что закон Санкт-Петербурга, по сути, объединяет в себе положения Закона о государственно-частном партнерстве и Закона о концессиях, дополняя их собственными нормативными предписаниями. При этом ст. 2 Закона о государственно-частном партнерстве четко определяет, что «нормы права, содержащиеся в других принимаемых в соответствии с настоящим Федеральным законом федеральных законах, иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актах, должны соответствовать настоящему Федеральному закону». Закон о концессиях вообще относит к законодательству только акты федерального уровня, но по общему правилу нормы законов субъектов РФ не должны противоречить нормам федерального законодательства. Однако п. 2 ч. 3 ст. 11 закона Санкт-Петербурга устанавливает, что соглашение может быть заключено без проведения конкурса «в случае возникновения потребности Санкт-Петербурга в определенных товарах, работах, услугах в связи с наступлением обстоятельств непреодолимой силы или иных чрезвычайных обстоятельств, обуславливающих невозможность проведения конкурса» [46]. Федеральное

законодательство содержит предельный перечень случаев, допускающих заключение соглашения о государственно-частном партнерстве или концессионного соглашения без проведения конкурсных процедур, и непреодолимая сила или чрезвычайные обстоятельства среди них отсутствуют. Подобные обстоятельства вообще являются оценочными категориями, под которые можно подвести любые события, что нарушает принципы открытости и обеспечения конкуренции. Полагаем, что данное противоречие должно быть устранено, в связи с чем п. 2 ч. 3 ст. 11 закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах Санкт-Петербурга» целесообразно исключить.

Анализ наиболее ранних региональных законов о государственно-частном партнерстве показывает, что партнерство бизнеса и власти до принятия на федеральном уровне Закона о государственно-частном партнерстве осуществлялось в различных договорных формах, которые можно объединить в следующие группы:

- государственно-частное партнерство в рамках заключения концессионных соглашений (Саратовская область) [39];

- государственно-частное партнерство путем заключения и исполнения соглашений, не только концессионных (Санкт-Петербург, Республика Дагестан, Республика Алтай) [46; 32];

- государственно-частное партнерство в рамках заключения договоров о сотрудничестве, управления компанией, лизинговых договоров, концессионных соглашений, а также создания компаний смешанного типа (путем присоединения государственных образований к частным компаниям) (Республика Коми) [30].

Таким образом, несмотря на многообразие форм государственно-частного партнерства и смежных ему институтов, законодатель ведет активную работу по нормативно-правовому регулированию механизма государственно-частного партнерства, в результате чего зарождаются новые

формы, имеющие свою специфику и преимущества. Если в начале 2000-х гг. в субъектах РФ принимались региональные нормативно-правовые акты в условиях назревшей необходимости регламентации общественных отношений по государственно-частному партнерству, то принятие федерального Закона о государственно-частном партнерстве в 2015 г. послужило катализатором для еще более активной работы региональных законодателей. Они были вынуждены подстраиваться под требования федеральных законов, внося изменения в соответствующие законы субъектов РФ, устанавливая полномочия региональных органов государственной власти в сфере государственно-частного партнерства. В некоторых субъектах РФ (в частности, в Республике Башкортостан) законы содержат большое количество норм, дублирующих положения федерального законодательства, что вынуждает при каждом законодательном изменении на федеральном уровне совершать аналогичные действия с региональным законом. Однако, как уже было рассмотрено, проблема противоречия законодательных актов разного уровня все же пока остается.

Анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих различные проявления государственно-частного партнерства, свидетельствует о том, что традиционные формы реализации взаимоотношений государственно-частного партнерства, закрепленные в специализированных нормативно-правовых актах, уже не отвечают широким требованиям партнеров при заключении ими соглашений, исходя из чего в Российской Федерации взят курс на развитие экономики на основе механизма государственно-частного партнерства [52] и на усовершенствование форм взаимодействия публичного и частного партнеров.

Выводы по первой главе:

– несмотря на достаточную научную проработанность понятия государственно-частного партнерства, исходя из его признаков, предлагается следующая авторская дефиниция исследуемого института. Государственно-частное партнерство – это базирующееся на конституционных принципах

регулирования предпринимательской деятельности юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков устойчивое сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое согласно заключенному в соответствии с конкурсной процедурой соглашению в целях привлечения инвестиций для удовлетворения публичного интереса путем решения общественно-значимых задач, входящих в компетенцию органов государства. Сущностью института государственно-частного партнерства, тем самым, является объединение ресурсов публичного и частного партнеров в целях достижения задач публичной власти и последующего повышения уровня качества и доступности публичных услуг;

– конституционно-правовые основы государственно-частного партнерства заключаются в следующем:

а) опираясь на поединститут экономических основ конституционного строя, входящих в традиционно признаваемый институт основ конституционного строя, государственно-частное партнерство базируется на конституционных принципах регулирования предпринимательской деятельности;

б) конституционно-правовая природа государственно-частного партнерства базируется на стратегической цели социально-экономического развития, исходя из приоритета обеспечения социально-экономических, культурных, гражданских прав человека и социально-ориентированных потребностей общества в целом; при этом достижение коммерческих целей частным партнером вторично;

в) рассматривая государственно-частное партнерство с точки зрения предметов ведения, можно отметить, что регулирование происходит в границах совместного ведения РФ и ее субъектов, однако отдельные вопросы входят в предмет исключительного ведения РФ (в частности, гражданское законодательство);

г) объектом государственно-частного партнерства выступает публичная собственность, которая является предметом регулирования, в том числе, конституционного права;

– правовая природа государственно-частного партнерства многоаспектна, регулятивное воздействие оказывают как нормы конституционного права, так и гражданского, невзирая на обязательное наличие публичного партнера, поскольку гражданско-правовые нормы допускают гражданскую правосубъектность публичного партнера при заключении гражданско-правового договора. Кроме того, государственно-частное партнерство имплементировано в административно-правовые отношения, поскольку данный правовой институт выступает как часть системы государственного управления, позволяя органам государственной власти реализовывать возложенные на них задачи и функции посредством привлечения бизнеса в социально значимые проекты финансового и иного участия, конкретизируя и исполняя базисные конституционные установки;

– нормативное обеспечение государственно-частного партнерства выражается в совокупности законодательных норм, определяющих условия существования механизма государственно-частного партнерства, взаимодействия его элементов, реализации паритетных функций и интересов участников. Законодательство о государственно-частном партнерстве основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ, Водного кодекса РФ, Воздушного кодекса РФ и состоит из Закона о государственно-частном партнерстве, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории;

– п. 2 ч. 3 ст. 11 закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах

Санкт-Петербурга» устанавливает, что соглашение может быть заключено без проведения конкурса «в случае возникновения потребности Санкт-Петербурга в определенных товарах, работах, услугах в связи с наступлением обстоятельств непреодолимой силы или иных чрезвычайных обстоятельств, обуславливающих невозможность проведения конкурса». Федеральное законодательство содержит предельный перечень случаев, допускающих заключение соглашения о государственно-частном партнерстве или концессионного соглашения без проведения конкурса, и непреодолимая сила или чрезвычайные обстоятельства среди них отсутствуют. Подобные обстоятельства вообще являются оценочными категориями, под которые можно подвести любые события, что нарушает принципы открытости и обеспечения конкуренции. Полагаем, что данное противоречие должно быть устранено, в связи с чем п. 2 ч. 3 ст. 11 закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах Санкт-Петербурга» целесообразно исключить.

Глава 2 Правовое регулирование реализации государственно-частного партнерства

2.1 Формы осуществления государственно-частного партнерства

История становления и развития различных вариаций форм государственно-частного партнерства в нашей стране берет свое начало еще со времен царствования Петра I. Как пишет Е.М. Якимова, если «как одну из форм государственно-частного партнерства рассматривать концессионные соглашения, то систему кормлений и откупов, передачу в концессию горного и соляного дела в XVIII в., использование таких соглашений в XIX в. для развития сети железных дорог можно отнести к формам государственно-частного партнерства. До 30-х гг. XX в. концессионные соглашения использовались в Советском Союзе, однако усиление публичных начал привело к вытеснению частных финансовых институтов из экономической системы» [64, с. 130].

Действительно, существует научная версия, что концессионные соглашения начали формироваться в период строительства мельниц на берегах рек Уны и Шлины в 1717 г. В конце XIX в. на становление института концессий наложило отпечаток создание Китайско-восточной железной дороги, в строительстве которой наиболее заметную роль сыграла политика министра С.Ю. Витте, принявшего решение выкупить частные дороги за долги в пользу государства с последующей государственной монополизацией железнодорожной отрасли. Позднее в Маньчжурии был создан российско-китайский банк, основной целью функционирования которого было строительство железной дороги. Политика С.Ю. Витте продемонстрировала, что задача эффективного инвестирования решается путем создания в России рынков инвестиционных проектов, как на федеральном, так и на региональном уровнях, которые, в свою очередь, развивались бы в русле национальных и региональных интересов, обладающих соответствующими

юридическими и финансовыми гарантиями реализации [53, с. 93].

В советский период генезис института государственно-частного партнерства, вероятно, продолжился с началом новой экономической политики, когда Декреты СНК фактически решали деятельность мелкого бизнеса, а советская власть пыталась привлечь иностранный капитал в экономику страны путем активного применения механизма концессии. Причем при СНК СССР вплоть до 1937 г. функционировал Главный концессионный комитет, который занимался заключением концессионных соглашений с иностранными представителями в целях развития торговли и промышленности [5, с. 88]. С началом Великой Отечественной войны институт концессий фактически начал вымирать, вплоть до принятия в 2005 г. Закона о концессиях.

На международном уровне осуществление проектов на базе государственно-частного партнерства, в свою очередь, показывает эффективность подобного инструмента, повышающего инвестиционную и инновационную активность. Великобритания, Австралия и Испания сегодня считаются передовыми государствами с наиболее распространенными и развитыми институтами государственно-частного партнерства. К примеру, в Великобритании государственные проекты с частным финансированием составляют более 13% инвестиций страны в инфраструктуру [21, с. 44]. В подобной системе отношений, позволяющей использовать дополнительные ресурсы в виде инвестиций и сохранить при этом право собственности на объекты в руках государства, происходит объединение собственности государства и предпринимательских методов управления и инвестиций частного партнера.

Естественно, институт государственно-частного партнерства имеет различные формы проявления. Полагаем, что под формами государственно-частного партнерства следует понимать совокупность отношений, обранных в организационно-правовую модель, позволяющую участникам таких отношений реализовывать свои функции и задачи. Современные

формы государственно-частного партнерства можно условно разделить на две большие группы. Первая группа включает в себя государственно-частные партнерства типичные для многих правовых систем, для реализации которых создаются совместные предприятия, где учредителями выступают частные хозяйствующие субъекты и публично-правовые образования.

Ко второй группе относятся государственно-частные партнерства, имеющие договорные формы разнообразного характера, активное применение которых в последнее время стало моделью взаимоотношений между публично-правовыми образованиями и частными структурами, направленных на модернизацию и развитие инфраструктурных объектов [7, с. 167], причем это взаимодействие может осуществляться в самых различных сферах, основными из которых являются следующие:

- транспорт;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- окружающая среда, благоустройство территорий – развитие городских территорий, парков;
- строительство объектов недвижимости (в том числе и спортивных), муниципального жилищного фонда, развитие застроенных территорий;
- образование – строительство и оборудование образовательных учреждений (детских садов, школ) частными компаниями;
- здравоохранение – строительство, эксплуатация, модернизация медицинских учреждений, реабилитационных центров.

В то же время наиболее популярными сферами реализации проектов государственно-частного партнерства в России на сегодняшний день являются жилищно-коммунальная сфера (создание управляющих компаний, передача муниципального жилищного фонда в управление частным сектором, концессионные соглашения по энергоснабжению и т.д.), социальная сфера, транспорт.

Если попытаться изложить перечень существующих форм государственно-частного партнерства, правовое регулирование которых

осуществляется в российском правовом пространстве, то можно выделить следующие из них:

- концессии;
- соглашения о разделе продукции;
- контракты на выполнение заказа (поставку продукции для государственных или муниципальных нужд);
- инвестиционные контракты;
- аренда (при передаче частной компании государственной собственности во временное пользование);
- акционирование (долевое участие государства в бизнесе);
- контракты на эксплуатацию или передачу, оказание технической помощи, управление, обслуживание;
- совместные предприятия (долевое участие частного капитала в государственных предприятиях);
- специальные инвестиционные контракты.

Большое значение Закона о государственно-частном партнерстве состоит в том, что его положения позволяют расширить многообразие форм осуществления государственно-частного партнерства по сравнению с режимом, закрепленным в Законе о концессиях, поскольку, как уже отмечалось выше, позволяют реализовывать проекты, в которых право собственности на объект в дальнейшем принадлежит частному партнеру. Международный опыт насчитывает большое количество форм государственно-частного партнерства, среди которых встречаются и те, что не предполагают строительство или реконструкцию с последующим возникновением права частной собственности. Тем не менее, в рамках Закона о государственно-частном партнерстве тоже возможна реализация в сфере здравоохранения и медицины лишь ограниченного круга форм государственно-частного партнерства. Например, не могут быть реализованы модели, которые часто используются в системе здравоохранения: аренда с условием передачи функций оказания медицинской помощи; проекты

государственно-частного партнерства, связанные с совместным созданием лекарственных средств или передачей частному партнеру осуществления некоторых функций медицинских учреждений. Это вытекает из ограничений в отношении объектов, установленных в Законе о государственно-частном партнерстве, а именно, запрета передачи частному партнеру объекта соглашения о государственно-частном партнерстве, принадлежащего государственным или муниципальным унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения или государственному (муниципальному) бюджетному учреждению на праве оперативного управления, а также требования обязательного нахождения такого объекта, подлежащего реконструкции, в публичной собственности [31].

Таким образом, в случае невозможности или затруднительности использования механизма в рамках Закона о государственно-частном партнерстве, существует возможность реализации подобных отношений в соответствии с Законом о концессиях, Гражданским кодексом РФ или законодательством о закупках. Согласно ч. 1 ст. 6 Закона о государственно-частном партнерстве его форма определяется посредством включения в соглашение обязательных элементов, к которым относятся:

- строительство и (или) реконструкция объекта соглашения частным партнером;
- осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;
- осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;
- возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения.

Кроме того, в соглашение в целях определения формы государственно-частного партнерства могут быть также включены следующие элементы:

- проектирование частным партнером объекта соглашения;
- осуществление частным партнером полного или частичного

финансирования эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения;

- обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания частным партнером объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и (или) технического обслуживания;

- наличие у частного партнера обязательства по передаче объекта соглашения о государственно-частном партнерстве в собственность публичного партнера по истечении определенного соглашением срока, но не позднее дня прекращения соглашения;

- обеспечение публичным партнером эксплуатации объекта соглашения в случае, если частный партнер осуществляет только техническое обслуживание этого объекта соглашения [31].

Исходя из потребности государства и рынка в применении более разнообразных форм государственно-частного партнерства, полагаем, что необходимо внесение изменений в Закон о государственно-частном партнерстве, позволяющих в качестве альтернативы наделять соответствующие органы власти правом установления иных элементов соглашения о государственно-частном партнерстве. Для этого целесообразно дополнить ч. 3 ст. 6 Закона о государственно-частном партнерстве п. 6 следующего содержания: «иные условия, определяемые уполномоченными в соответствии с настоящим Федеральным законом органом государственной власти, органом местного самоуправления».

Если провести сравнительную параллель с формами государственно-частного партнерства, используемыми в США, можно сделать вывод, что, поскольку под государственно-частным партнерством в наиболее общем виде понимается всяческое использование государством частного бизнеса для осуществления государственных функций, на практике применяется огромное разнообразие форм партнерских отношений. К примеру, Национальный совет по государственно-частному партнерству США выделяет 18 разновидностей наиболее применяемых форм государственно-

частного партнерства, основными из которых являются следующие:

- проектирование – строительство;
- проектирование – строительство – техническое обслуживание;
- проектирование – строительство – эксплуатация;
- проектирование – строительство – эксплуатация – техническое обслуживание;
- проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация – техническое обслуживание;
- проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация – техническое обслуживание – передача;
- строительство – эксплуатация – передача;
- строительство – владение – эксплуатация.

В Законе о концессиях отсутствует прямое указание на то, что концессии являются публично-правовыми отношениями, так как в нем основное внимание уделяется содержащимся в соглашениях элементам договоров гражданско-правового, административного и инвестиционного характера. Стоит отметить, что обозначение концессионного соглашения в качестве гражданско-правового договора представляется несостоятельным, поскольку при таком подходе не учитывается целевое назначение договора и особенности субъектного состава такого соглашения. Полагаем, что в целом модель концессионного соглашения отвечает признакам административного договора, имеющего особенности в виде ограничения полномочий концедента в сравнении с аналогичными правоотношениями, складывающимися в зарубежных странах. Таким образом, концессионные соглашения следует считать одной из форм государственно-частного партнерства, с присущей спецификой сохранения права собственности на объект соглашения за публичным субъектом с последующим правом распоряжения им.

Специфической формой государственно-частного партнерства являются договоры аренды с инвестиционными и льготными условиями,

основания, порядок заключения и существенные условия которого урегулированы гражданским законодательством. Суть договора во вложении арендатором инвестиций, необходимых для развития или реконструкции арендуемого имущества. В данном случае арендатор имеет только право пользования этим имуществом за установленную плату, обязан осуществлять его надлежащее содержание и эксплуатацию, за что несет ответственность.

Отдельная группа форм реализации государственно-частного партнерства – контракты на выполнение заказа (поставку продукции для государственных или муниципальных нужд). Особенности правового регулирования указанных форм государственно-частного партнерства закреплены в Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Закон устанавливает перечень организаций, в которых должны быть приняты положения по регламентации закупочной деятельности. Согласно закону юридическим лицам (государственным корпорациям, публично-правовым компаниям и т.д.) разрешается применение собственных форм договорных отношений, которые могут обладать признаками государственно-частного партнерства [34]. В частности, в Государственной компании «Российские автомобильные дороги» разработан Порядок закупочной деятельности, предусматривающий возможность заключения операторских соглашений и соглашений, направленных на совместную реализацию инвестиционных проектов [29].

Инвестиционные контракты выделены в качестве одной из форм государственно-частного партнерства в связи с тем, что они обладают некоторыми преимуществами, например, такими как гибкость структуры договоров. Это дает возможность увеличения финансовой привлекательности проекта для потенциального инвестора и обеспечения интересов кредиторов, если нельзя применить концессионное соглашение для конкретной сделки. Нормативную базу таких контрактов, в первую очередь, составляют Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об

инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» [41]. Участие публичного партнера в рамках инвестиционных контрактов принимает достаточно стандартные формы: участие в финансировании проекта, бюджетные гарантии, предоставление налоговых и иных льгот частному партнеру, предоставление частному партнеру имущества во временное владение и пользование, а иногда и в собственность.

Отдельно стоит остановиться на операторских контрактах или операторских соглашениях, набирающих большую популярность в качестве формы реализации инвестиционных проектов. Несмотря на то, что самостоятельностью указанные соглашения в соответствии с федеральным законодательством не обладают, они все же относятся к разновидностям партнерства государства и бизнеса, поскольку определены Гражданским кодексом РФ как договоры со смешанной природой. В зарубежных государствах операторские контракты называются сервисными контрактами. В России, к примеру, участие оператора на основе применения механизма государственно-частного партнерства установлено рядом нормативно-правовых норм подзаконного характера, в частности, в постановлениях Правительства РФ, устанавливающих запуск пилотного проекта по маркировке меховых изделий и эксперимента по маркировке табачной продукции.

Таким образом, отечественная практика демонстрирует, что формирование и развитие института государственно-частного партнерства происходило весьма непоследовательно. Что касается форм выражения партнерских отношений, императивных предписаний по выбору той или иной схемы поведения участников взаимоотношений законодательно не установлено, напротив, разнообразие форм и их вариативность позволяет довольно ясно подходить к выбору организационных инструментов механизма взаимодействия бизнеса и власти. В целом определены роли и государства, и частного партнера, но сложности возникают, когда появляется

теоретическое недопонимание процесса взаимодействия участников соглашения. До сегодняшнего дня не сложилось четкого понимания, в каких именно организационно-правовых формах может осуществляться государственно-частное партнерство. Возможно, эту сложность удастся преодолеть в результате накопления опыта реализации государственно-частного партнерства, поскольку каждая из указанных выше его форм обладает своими преимуществами и недостатками в зависимости от того, в какой сфере применима организационно-правовая форма механизма государственно-частного партнерства. К примеру, эффективность применения концессионных соглашений в рамках государственно-частного партнерства в сфере жилищно-коммунального хозяйства представляется довольно очевидной, в то время как четкого понимания уместности, условно, инвестиционных контрактов, не сложилось в силу отсутствия необходимых условий для заключения и реализации таких соглашений, в особенности в слаборазвитых с экономической точки зрения регионах.

2.2 Практика применения государственно-частного партнерства в зарубежных странах

Активное применение механизмов государственно-частного партнерства за рубежом, в частности в концессионной форме, началось на рубеже XIX-XX вв. со строительства железных дорог, иных транспортных сооружений и объектов коммунального хозяйства. Интерес к этой форме сотрудничества не остывал в Европе и в последующие десятилетия. Последний виток интереса к государственно-частному партнерству возник в 1990-е гг. в Европе. За рубежом на основе государственно-частного партнерства активно реализуются крупные инвестиционные проекты в различных отраслях экономики. В последнее время правительства многих государств и администрации регионов, вне зависимости от степени их экономического развития и рыночной ситуации, обращаются к проблеме

использования частного сектора экономики. Предлагаем подробнее остановиться на опыте применения механизмов государственно-частного партнерства в ряде стран.

В первую очередь стоит отметить опыт Франции в применении государственно-частного партнерства, поскольку именно Франция является европейским лидером в этой области. Важную роль на практику реализации государственно-частного партнерства во Франции оказали два фактора:

- юридический – правовая регламентация в 2004 г. концепции «конкурсного диалога» в Европейском союзе, согласно которой участники конкурса на крупный инфраструктурный проект получили возможность выработки оптимального решения, учитывающего как интересы частных инвесторов, так и публичного партнера;

- экономический – нормы Европейского союза по поддержке свободной и конкурентной торговли позволили открыть доступ тем участникам рынка государственно-частного партнерства, которые ранее не имели доступа к его проектам ввиду контролируемости крупными государственными монополиями [15].

Прежде всего, стоит отметить, что правовое регулирование государственно-частного партнерства во Франции и России имеет общие черты. Несмотря на то, что во Франции нет единого Закона о государственно-частном партнерстве, устанавливающего его правовые и организационные основы, существует ряд других специализированных нормативно-правовых актов и норм административного права, регламентирующих конкретные формы государственно-частного партнерства. В качестве примера можно привести концессионные соглашения, которые регулируются отдельным законом, а собственно соглашения о государственно-частном партнерстве получили законодательное закрепление распоряжением правительства в 2004 г. Во Франции, как и в России, существуют иные, смежные с государственно-частным партнерством формы, которые также регулируются специальными

нормативно-правовыми актами: аренда/управление государственной собственности (*affermages/re'gie inte'resse'e*), долгосрочная аренда муниципальной собственности (*bail emphyte'otique administratif*) и др.

В целом согласно французскому законодательству государственно-частное партнерство может проявляться в виде соглашений по строительству и эксплуатации объектов инфраструктуры и оказания различных услуг, среди которых выделяются соглашения о передаче государством функций по предоставлению общественных услуг в виде концессии, аренды, управления государственной собственностью в частный сектор, а также собственно соглашений о государственно-частном партнерстве. Контракты, реализуемые не в рамках государственно-частного партнерства во Франции, отличаются от партнерских контрактов в зависимости от сущности и назначения – выполнения общественно-значимой цели.

Контракты государственно-частного партнерства во Франции по своей природе являются административными договорами, посредством которых государственный субъект поручает частному лицу либо финансирование строительства объекта для государственных или муниципальных нужд, либо проектирование или модернизацию такого объекта, а также обслуживание и управление им. Срок действия договора о партнерстве определяется с учетом амортизации инвестиций или финансирования. Что касается вознаграждения, получаемого частным партнером, оно оплачивается государством до окончания срока действия контракта и покрывает расходы на инвестиции, финансирование и выплаты за техническое обслуживание, основанные на показателях эффективности. Использование контрактов государственно-частного партнерства подлежит процедуре предварительной оценки, на котором рассматривается срочность проекта государственно-частного партнерства, его сложность или финансовая значимость. Это достигается путем сопоставления достоинств реализации проекта с помощью договора о партнерстве с достоинствами других контрактных вариантов (например, государственных закупок, концессии). Наибольшее распространение во

Франции, учитывая исторический опыт, получили концессии, традиционно в соответствии с французским законодательством подразумевавшие делегирование государственных полномочий, передачу коммерческих рисков частному инвестору и, в некоторых секторах, финансирование.

Однако в 2000-х гг. концессионный режим перешел к современной практике с более сложной передачей рисков, увеличением финансовых обязательств государственного сектора (например, субсидий на строительство) и использованием методов проектного финансирования [24, с. 66]. Благодаря этим улучшениям схема концессий очень часто используется для крупных инфраструктурных проектов, особенно в транспортном секторе за последние несколько лет [67].

Несмотря на эту эволюцию, режим концессии продолжал иметь значительные ограничения. Они оказались несовместимыми с некоторыми проектами, в связи с чем потребовалось создание нового механизма, учитывающего то, что частным партнером не всегда могут осуществляться государственные функции (например, по финансированию медицинских учреждений, строительству и обслуживанию), и позволяющего партнеру со стороны государства проводить отсроченные платежи, которые запрещены французской административно-судебной практикой, поддерживающей принцип «государство получает то, за что платит».

Действительно, на основе такого механизма крупные транспортные проекты государственно-частного партнерства или были недавно реализованы, или еще находятся на конкурсной стадии (строительство автомагистралей, железных дорог, аэропортов, речных коммуникаций) [53, с. 86]. Также были реализованы крупные проекты государственно-частного партнерства для строительства правительственных учреждений (трибуналов, тюрем, университетов, больниц или спортивных объектов). Наиболее перспективными рынками государственно-частного партнерства среди них выступают спортивный сектор (стадионы и арены), исправительные учреждения и сфера образования: в июле 2010 г. правительство Франции

запустило амбициозную национальную программу по строительству или реконструкции более 40 тюрем по контрактам государственно-частного партнерства, а в 2008 г. началось действие многообещающей национальной программы «Plan Campus» по строительству и ремонту кампусов французских университетов с общим объемом инвестиций 5 млрд. евро.

Кроме транспортной и социальной инфраструктуры государственно-частное партнерство также часто используется во Франции и в других проектах. В качестве примера можно привести проект государственно-частного партнерства «Ecotax» стоимостью 1 млрд. евро, включающий внедрение системы сбора налогов для грузовых автомобилей, пользующихся национальными дорогами, проект по созданию системы связи стоимостью 250 млн. евро, запущенный министерством обороны для обновления систем связи армии и воздушных сил. Государственно-частные партнерства могут также применяться для оборонно-промышленного комплекса.

Следует отметить, что наряду с этими крупными проектами, которые часто серьезно поддерживаются самим французским правительством, в большинстве случаев осуществление проектов государственно-частного партнерства во Франции происходит на уровне местных советов и муниципалитетов и связано, в частности, с уличным освещением, школами или энергоснабжением.

Ирландия, наряду с Францией, также является передовым европейским государством, реализующим на протяжении нескольких столетий и довольно успешно проекты государственно-частного партнерства. Наиболее распространенными формами реализации государственно-частного партнерства в Ирландии являются следующие:

– проектирование, строительство, управление – соглашение относительно объектов и инфраструктуры, имеющих общественное значение. Подрядчик со стороны бизнеса проектирует и строит объект, отвечающий требованиям публичного сектора, несет ответственность за управление и обслуживание указанного объекта на определенный период времени

согласно договоренности. В результате построенный объект передается публичному сектору, поскольку строительство объекта финансируется публичным партнером, который выступает собственником на протяжении всего срока действия контракта;

– проектирование, строительство, управление, финансирование – соглашение, отличием от первой схемы в котором является то, что подрядчик от частного сектора компенсирует затраты на строительство объекта исключительно из платежей публичного сектора, который в дальнейшем остается собственником;

– концессионные соглашения – аналогичная второй схема, с разницей лишь в том, что возврат средств публичным сектором осуществляется путем взимания платежей с непосредственных пользователей построенным в рамках соглашения объектом либо через государственные субсидии [20, с. 112].

О популярности государственно-частного партнерства сегодня в Ирландии говорит тот факт, что на реализацию его проектов направлено 28% от общего объема инвестиций [21, с. 56].

Что касается опыта реализации соглашений государственно-частного партнерства в странах американского континента, то, в первую очередь, следует остановиться на практике, сложившейся в США, активно участвующих в инвестиционных проектах международного уровня. К примеру, США и Россия при участии Канады планируют строительство одного из наиболее протяженных тоннелей в мире – ТКМ-World, стоимость проекта которого составляет 65 млрд. долларов. В результате 10-летнего соглашения о сотрудничестве под Беринговым проливом должен быть проложен коридор для поставки нефти, природного газа и электроэнергии из Сибири. Экономия от реализации проекта ориентировочно составляет более 20 млрд. долларов в год на одних только расходах на электроэнергию.

Относительно институтов, способствующих развитию государственно-частного партнерства в США, стоит отметить Департамент коммерции США

(далее – Департамент), который занимается продвижением американских товаров на международные рынки по специальным программам. К примеру, в рамках программы «Золотые ключи», Департамент помогает американским компаниям в поиске поставщиков, заказчиков и установлении взаимных контактов. Последнее связано с обеспокоенностью власти нарастающим импортом из развивающихся стран. Для получения поддержки Департамента необходимо иметь не менее 51% национальной продукции, производимой компанией [47]. Деятельность Департамента, таким образом, можно рассматривать как своеобразную форму государственно-частного партнерства.

Большое значение имеет также деятельность Администрации по делам малого бизнеса (SBA), играющей важную роль в поддержке малого бизнеса со стороны власти. SBA выступает в роли главного федерального кредитора и финансового спонсора малого бизнеса США [49].

Особенностью развития отношений государственно-частного партнерства является также их осуществление преимущественно на муниципальном уровне. По данным Национального совета по государственно-частному партнерству, в США из 65 основных вопросов местного значения среднестатистический город привлекает бизнес для разрешения вопросов по 23 видам деятельности [48]. Становление института государственно-частного партнерства в США имеет значительный опыт, но наиболее кардинальные преобразования произошли в 1980-х гг. вместе с изменениями в федеральном бюджетном законодательстве: финансовая поддержка штатов и местных органов власти была сокращена федеральным правительством. Последнее послужило толчком для пересмотра и изменения традиционных форм взаимодействия государственного и частного секторов. Представители местной власти стали чаще прибегать к решению вопросов путем привлечения партнеров из сферы промышленности и торговли. Например, произошло создание Программы стимулирования городского развития, согласно которой частный сектор стал получать государственные

субсидии, за счет чего должен осуществлять реабилитацию городских районов, считающихся неблагополучными.

Помимо финансового стимулирования частного бизнеса публичной властью в лице федерального правительства, правительства штатов и муниципалитетов обеспечиваются гарантии на случай неуспешного завершения реализации проекта. Перед принятием решения о направлении субсидий осуществляются переговоры между публичной властью и бизнесом по поводу условий предстоящих расходов для каждой из сторон. В итоге заключается соглашение, юридически оформляющее участие инвесторов в проекте.

Кроме того, в США за последние годы по инициативе региональных властей созданы центры по производству высокотехнологичных товаров. Как правило, механизм государственно-частного партнерства в данных правоотношениях строится следующим образом: власти штатов в первую очередь стремятся привлечь к участию образовательные учреждения и муниципалитеты, а муниципалитеты, в свою очередь – частный сектор [25, с. 46]. Инициативы государственно-частного партнерства федерального правительства, регионов и муниципалитетов с частным сектором в США проявляются в следующем:

- в стимулировании научных исследований, разработок и передачи технологий путем сотрудничества с образовательными учреждениями, научными центрами;
- в расширении возможностей для получения образования, переподготовки рабочей силы, привлечения ее из других штатов;
- в обучении, поддержке, консультированию в сфере предпринимательства;
- в привлечении финансовых капиталов;
- в сборе и распространении информации в целях привлечения частного сектора к партнерству в социально-экономической сфере.

Государственно-частным партнерством в США принято считать проект

под названием «Сохранение леса в Чесапике». Во время, когда экологическое состояние залива, вдоль которого располагался лес, было в критическом состоянии, муниципалитеты предприняли попытку восстановить экологию залива, делая упор на совершенствование управления охраной территорий. Но в условиях дефицита финансовых и человеческих ресурсов было решено создать проект для комплексного решения задачи. Власти штата предпочли реализовать проект государственно-частного партнерства в два этапа: приобретение территорий и дальнейшее управление ими. К участию были привлечены не только представители государства в лице властей штата Мериленд и частная компания, но и Природоохранная неправительственная организация, и даже региональный благотворительный фонд.

Путем передачи частными компаниями в собственность публичной власти земельных активов, реализация проекта была раздроблена на несколько этапов:

- взаимодействие региональных властей с неправительственной организацией в целях изыскания финансовых средств и разработки плана устойчивого управления лесными территориями;

- непосредственное участие властей штата в заключении соглашения о государственно-частном партнерстве, включающем также управление всей собственностью частным партнером в соответствии с международными и национальными стандартами защиты.

Отличительной чертой рассматриваемого проекта государственно-частного партнерства выступали самокупаемость проекта и обдуманное распределение рисков.

Таким образом, анализ практики реализации ряда проектов указывает на разноплановость в подходах к механизмам государственно-частного партнерства в зарубежных странах. Согласно французскому законодательству государственно-частное партнерство может проявляться в виде соглашений по строительству и эксплуатации объектов инфраструктуры и оказания различных услуг, среди которых выделяются соглашения о

передаче государством функций по предоставлению общественных услуг в виде концессии, аренды, управления государственной собственностью в частный сектор, а также собственно соглашений о государственно-частном партнерстве. В Ирландии осуществляется правовое регулирование форм государственно-частного партнерства, основанных на соглашениях по проектированию, строительству, управлению, финансированием объектов и концессионных соглашениях. В США помимо заключения и реализации соглашений о государственно-частном партнерстве регламентируется деятельность правительственных институтов, оказывающих поддержку американским компаниям в поиске поставщиков, заказчиков, установлении взаимных контактов, финансировании малого бизнеса, что, как представляется, следует заимствовать и в российскую практику.

2.3 Состояние и перспективы развития государственно-частного партнерства в России

Как упоминалось ранее, государственно-частное партнерство – это взаимоотношения, как минимум, двустороннего характера, в которых каждый из партнеров преследует собственные цели внутреннего и внешнего характера. Например, публичный партнер может иметь в качестве внутренних целей сокращение числа сотрудников администрации, извлечение выгоды от деятельности частного партнера и его деловой репутации и компетенции, а в качестве внешних – удовлетворение общественных интересов, достигаемое за счет новых инвестиционных идей, имеющих лучшие финансовые результаты, чем при использовании бюджетных средств, и позволяющих решать задачи по социальному развитию без перераспределения финансовых потоков. Для частного партнера внутренние цели – достичь увеличения прибыли, повышения конкурентоспособности, сокращения рисков, а внешние – принять участие в

решении важных государственных вопросов и расширить связи с органами государственной власти.

В российской правовой науке сформировалась неоднозначная позиция по отношению к механизму государственно-частного партнерства: некоторые из ученых видят в подобных отношениях ключ к развитию экономических отношений [51, с. 108], в то время как другие полагают, что государственно-частное партнерство может привести к очередному «перераспределению государственных предприятий» [53, с. 68]. Есть и такие исследователи, которые считают, что подобные взаимоотношения могут привести только к очередному растрачиванию средств бюджета при помощи бизнес-структур, прежде всего, из-за «законодательного дефицита», несмотря на действие Закона о государственно-частном партнерстве [12, с. 14]. По мнению специалистов из фонда «Экспертный институт», коррупция и потенциальные риски политического характера тормозят динамику развития государственно-частного партнерства, как и небольшой опыт участия в подобных правоотношениях (либо полное его отсутствие) государственных чиновников, ответственных за реализацию проектов государственно-частного партнерства [4].

Реализация государственно-частного партнерства, как правило, способствует разрешению противоречия между мобилизацией доходов в пределах возможностей публичного партнера и быстрорастущими социальными обязательствами. Именно при реализации государственно-частного партнерства происходит формирование консенсуса между государством, предпринимательским сообществом и институтами гражданского общества, направленного, в первую очередь, на достижение социально-экономической стабильности [23, с. 56].

В качестве примера можно рассмотреть механизм реализации проектов государственно-частного партнерства в Республике Дагестан. Партнерство бизнеса и власти в Дагестане также имеет свою нормативно-правовую основу и регулируется Законом Республики Дагестан от 02.02.2017 № 5 «О

государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Республике Дагестан» [32]. В законе государственно-частное партнерство рассматривается как взаимовыгодное сотрудничество Республики Дагестан с российским и иностранным юридическим или физическим лицом в реализации социально значимых проектов путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных. Сразу бросаются в глаза два момента: акцент на реализации социально-значимых проектов и использование в этих целях механизма концессий. В Дагестане концессия реализуется двумя моделями:

– создание частным партнером объекта соглашения и его последующая эксплуатация им же в течение срока, достаточного для извлечения прибыли, покрывающей расходы на строительство объекта. После истечения срока концессионер безвозмездно передает объект соглашения в собственность государства (субъекта РФ). Указанная модель применяется, как правило, при строительстве объектов транспортной и социальной инфраструктуры (аэропорты, мосты, тоннели, гидротехнические сооружения, порты и т.д.);

– передача существующего государственного объекта инфраструктуры в частные руки на условиях последующей модернизации и эксплуатации объекта частным лицом.

Учитывая социально-экономические и территориальные особенности Республики Дагестан, было бы логично использование механизма государственно-частного партнерства при реализации проектов, направленных на совершенствование туристско-рекреационных комплексов, сельскохозяйственной отрасли, в строительстве газо- и водопроводов в населенных пунктах и трубопроводов по перекачке газа и нефти, добыче местного сырья, строительстве детских образовательных и дошкольных учреждений, спортивных объектов. По мнению С.Г. Абдулманапова, поиск альтернативных источников финансирования в условиях дотационности региона, поддержка производственной и социальной инфраструктур, в особенности в сельской местности, является проблематичным на

сегодняшний день [1, с. 164]. Полагаем, что обдуманная организация эксплуатации природных ресурсов и использование потенциала сельского хозяйства решит не только проблему дотационности бюджета (более чем на 40%), но и позволит сократить уровень безработицы в регионе.

Анализ региональной практики реализации государственно-частного партнерства демонстрирует, что во многих субъектах РФ оно развивается самостоятельно на основе региональных законов, в отрыве от Закона о государственно-частном партнерстве, причем довольно активно. Наибольшую популярность государственно-частное партнерство получило в г. Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Новосибирской области, Ханты-Мансийском автономном округе. К примеру, в Казани в 2008 г. в рамках механизма государственно-частного партнерства был запущен проект по строительству Казанского образовательного центра высоких медицинских технологий. Проект начал реализовываться в рамках национального проекта «Здоровье» по инициативе Министерства здравоохранения и социального развития РФ при поддержке ООО «Джонсон & Джонсон». Основная функция центра – подготовка кадров для оказания высокотехнологичной медицинской помощи.

Говоря о реализации государственно-частного партнерства, следует отметить роль институтов развития, созданных в период активной экономической политики государства в середине 2000-х гг., среди которых особое место занимает Внешэкономбанк – государственная корпорация с особым статусом, осуществляющая деятельность на основе специального федерального закона [28]. Об особом статусе этого института свидетельствует также тот факт, что Наблюдательный совет Внешэкономбанка возглавляет заместитель Председателя Правительства РФ. При Внешэкономбанке (Банке развития) в июне 2008 г. создан Центр развития государственно-частного партнерства. Тем самым было положено начало процессу объединения различных государственных институтов на базе Банка развития. Центр государственно-частного партнерства занимается

разработкой и реализацией проектов на базе государственно-частного партнерства, а также подготовкой, организацией и сопровождением проектов государственно-частного партнерства, поддержкой государственных органов в совершенствовании механизмов государственно-частного партнерства [2, с. 55]. Функциями Центра государственно-частного партнерства являются обеспечение информационной и правовой поддержки, помощь в подготовке и переподготовке кадров органов государственного управления, организация взаимодействия участников государственно-частного партнерства.

Следует также обратить внимание на деятельность Российской венчурной компании, решение о создании которой было принято распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.06.2006 № 838-р [44]. Российская венчурная компания формирует государственный фонд венчурных фондов России и занимается поддержкой технологических предпринимателей. Венчурный фонд создан как закрытый паевой инвестиционный фонд; в настоящий момент собственная доля Российской венчурной компании в нем составляет 29,3%.

С недавних пор государственно-частное партнерство стало применяться при реализации государственной политики в сфере промышленности и торговли. Так, на сегодняшний день в Министерстве промышленности и торговли РФ запущен проект по маркировке средствами идентификации табачной продукции. Для реализации этого проекта в форме государственно-частного партнерства применяется модель оператора, которым в соответствии с постановлением Правительства РФ определена дочерняя компания ГК «Ростехнологии» – ООО «ЦРПТ» [37].

Практика развития государственно-частного партнерства затронута и в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Прогноз развития до 2030 г.) [52]. Его анализ показывает, что государство возлагает довольно большие надежды на роль государственно-частного партнерства в социально-экономическом развитии России. Отмечается, что потенциал России в сферах

энергетики и транспорта раскроется посредством участия в государственно-частном партнерстве и партнерстве с иностранными компаниями при реализации крупномасштабных проектов в сфере добычи полезных ископаемых, а именно, нефти в Восточной Сибири и газа Арктического шельфа. В рамках Прогноза развития до 2030 г. планируется реализация пакета ключевых проектов государственных программ с четкой установкой на баланс частного и государственного участия в их реализации. Дополнительно указано, что механизм государственно-частного партнерства и дальше будет применяться с такой же активностью в сфере здравоохранения, культуры и туризма.

В Прогнозе развития до 2030 г. предполагается, что возрастет уровень доходов населения, а вместе с ним потребность и спрос на культурные и туристические услуги, что будет следствием модернизации инновационной системы и ее конкурентоспособности на международном уровне именно благодаря развитию государственно-частного партнерства в сфере инноваций. Таким образом, государственно-частное партнерство является одним из главных приоритетов в программе социально-экономического развития нашего государства, и его развитие позволит ускорить формирование эффективной экономической политики и инновационную активность.

Одним из лидеров применения государственно-частного партнерства является Санкт-Петербург. К важнейшим проектам, реализуемым на базе государственно-частного партнерства, можно отнести создание новой скоростной автомобильной магистрали Москва – Санкт-Петербург и Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге, возрождение системы водного транспорта на Неве и Балтике, реконструкцию и развитие аэропорта «Пулково». В последнем случае проект вообще можно считать уникальным, поскольку при его реализации модернизируемый аэропорт не приостанавливал свою деятельность. Особенности проекта отражены в региональном постановлении о заключении соглашения по реконструкции

аэропорта «Пулково» [33], третьим лицом в котором, кроме государства и частного инвестора, является действующий оператор аэропорта.

В качестве еще одного примера поддержки инициатив проектов государственно-частного партнерства на государственном уровне стоит также упомянуть Стратегию развития железнодорожного транспорта до 2030 г. на началах государственно-частного партнерства (75% участия частных инвесторов и 25% участия государства). При всей очевидной необходимости перечисленных правительственных мер, стоит отметить, что использование государственно-частного партнерства в России находится на начальной стадии и требуется значительное ускорение движения в этом направлении путем запуска пилотных проектов и экспериментов по линии государственно-частного партнерства. На данном этапе важно скоординировать роли и функции власти и бизнеса для эффективности государственно-частного партнерства, и, в первую очередь, продолжать совершенствовать его законодательную основу.

Ключевыми положительными моментами участия в реализации государственно-частного партнерства для публичного партнера выступают:

- сокращение рисков. Тесное сотрудничество с бизнес-структурами позволяет отбирать эффективные проекты путем применения рыночных процедур. Такие проекты повышают качество и снижают затраты при эксплуатации объектов инфраструктуры. К слову, реализация проектов государственно-частного партнерства зависит от эффективности системы управления, оперативной подготовки документов и оптимального распределения рисков между сторонами;

- модернизация инфраструктурных технологий. Требования к качеству реализации результатов проектов государственно-частного партнерства расширяют сферу привлечения наиболее опытных и развитых исполнителей проекта;

- минимизация затрат в процессе реализации соглашения о государственно-частном партнерстве. Этому способствует делегирование

функций строительства, а в некоторых случаях эксплуатации инфраструктурного объекта, частному партнеру;

– передача функции изыскания дополнительных источников финансирования на реализацию проектов частному сектору – явное преимущество государственно-частного партнерства. Это обстоятельство создает условия для обеспечения дополнительными ресурсами объектов партнерства;

– несение обязательств перед третьими лицами частным партнером, отвечающим за привлечение финансирования и заинтересованным в увеличении финансовых операций по проекту. Указанное обстоятельство повышает эффективность использования объекта соглашения;

– высокая вероятность успешного осуществления крупных инфраструктурных проектов;

– возможность эффективного и оптимального управления объектами, находящимися в государственной собственности, рационального использования природных ресурсов;

– возможность делегирования частному сектору функций и обязанностей по строительству, эксплуатации, содержанию объектов, находящихся в государственной собственности, в первую очередь производственных и социальных;

– повышение качества предоставления государственных услуг населению;

– стимулирование эффективного освоения и использования объектов публичной собственности, а также развитие инновационных форм управления;

– создание условий для развития государственного производства, объектов и услуг;

– развитие взаимоотношений между публичной властью и частным сектором в различных сферах и т.д.

Учитывая двусторонний характер государственно-частного

партнерства, частный партнер также получает преимущества, которые выражаются:

- в прямой государственной поддержке и участии государства в его бизнесе;
- в доступе к сферам экономики, которые являются традиционно публичными;
- в реализации долгосрочных проектов на стабильном рынке;
- в гарантиях государства о том, что будет обеспечен минимальный уровень рентабельности;
- в минимизации рисков, поскольку варианты поведения каждого из участников партнерства согласовываются до начала реализации проекта;
- в укреплении доверия на соответствующем рынке и репутационной привлекательности для общества.

Для общества, как ни странно, также имеются определенные преимущества использования механизма государственно-частного партнерства, основными из которых являются эффективное решение социальных проблем в силу оптимального распределения налоговых поступлений, повышение качества функционирования объектов государственно-частного партнерства, уменьшение тарифов для населения за пользование услугами и т.д.

В то же время, не стоит исключать, что в государственно-частном партнерстве возможны риски, и, как следствие, недостатки, причем для каждого из партнеров. Потенциальными недостатками и рисками для публичного партнера, могут быть административные риски, риски правового обеспечения, риск выполнения условий соглашения одним из сторон партнерства ненадлежащим образом, риск отсутствия четкого разграничения полномочий между представителями органа власти как партнера в государственно-частном партнерстве.

Риски и недостатки во взаимоотношениях государственно-частного партнерства для частного партнера также часто носят финансовый и

организационный характеры: технические риски, касающиеся строительства и использования инфраструктуры, риск возрастания сметной стоимости проекта, риски повышения технических затрат. Существуют также иные совместные риски: коммерческий и инфляционные риски, изменение валютного курса, риск ограниченности возможностей выхода из проекта и возврата осуществленных инвестиций, форс-мажорные обстоятельства.

По мнению отечественных ученых, специализирующихся на исследованиях в сфере государственно-частного партнерства, ключевыми причинами недостаточной эффективности взаимодействия государства и частного предпринимательства в России являются:

- недоверие между партнерами, выражающееся в отсутствии мер ответственности за изменение условий соглашения в одностороннем порядке;

- новизна правоотношений в сфере государственно-частного партнерства для государства и бизнеса;

- несовершенство законодательства о государственно-частном партнерстве (существующие противоречия и пробелы в региональном законодательстве о государственно-частном партнерстве по отношению к федеральному) [27, с. 68].

Как представляется, для разрешения вышеперечисленных проблем и рисков государственно-частного партнерства в России необходимо:

- усиление нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства путем принятия соответствующих законов в регионах, реализующих проекты на основе государственно-частного партнерства, а также приведение уже действующих законов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством;

- создание единого органа исполнительной власти, к компетенции которого относились бы вопросы правового регулирования государственно-частного партнерства и реализации государственной политики в сфере государственно-частного партнерства;

- формирование в каждом субъекте РФ центров развития государственно-частного партнерства в целях решения возникающих проблем при реализации партнерских отношений;
- осуществление мероприятий по предварительному планированию, анализу и определению схем руководства проектами, позволяющих совершенствовать деятельность государственно-частного партнерства;
- поддержка предложений частных партнеров в государственно-частном партнерстве без императивного подавления частной инициативы публично-властными решениями;
- изучение практики государственно-частного партнерства в зарубежных странах и заимствование из нее положительного опыта.

В настоящее время большинство проектов государственно-частного партнерства являются концессионными проектами. Наиболее же перспективным представляется применение относительно новых форм государственно-частного партнерства, таких как развитие застроенных территорий [26, с. 41], контракты жизненного цикла, сервисные контракты, реализация проектов государственно-частного партнерства в социальной, в частности в образовательной, сфере.

На сегодняшний день регулятивная роль государства проявляется в сфере государственно-частного партнерства по нескольким направлениям. Во-первых, государство определяет стратегию и принципы построения партнерских взаимоотношений. Во-вторых, государством формируется институциональная среда, позволяющая разрабатывать и реализовывать проекты государственно-частного партнерства. И, наконец, государством осуществляется непосредственная организация и управление государственно-частным партнерством, разработка его форм, методов и определение механизма реализации. Это показывает, что при осуществлении грамотного правового регулирования взаимоотношений между властью и бизнесом государственно-частное партнерство в России имеет все шансы стать действенным институтом государства, позволяющим на качественном

уровне обеспечивать реализацию проектов социально-экономического развития страны.

Выводы по второй главе:

– институт государственно-частного партнерства имеет различные формы проявления. Полагаем, что под формами государственно-частного партнерства следует понимать совокупность отношений, обранных в организационно-правовую модель, позволяющую участникам таких отношений реализовывать свои функции и задачи. Современные формы государственно-частного партнерства можно условно разделить на две большие группы. Первая группа включает в себя государственно-частные партнерства типичные для многих правовых систем, для реализации которых создаются совместные предприятия, где учредителями выступают частные хозяйствующие субъекты и публично-правовые образования. Ко второй группе относятся государственно-частные партнерства, имеющие договорные формы разнообразного характера, активное применение которых в последнее время стало моделью взаимоотношений между публично-правовыми образованиями и частными структурами, направленных на модернизацию и развитие инфраструктурных объектов;

– к формам государственно-частного партнерства, правовое регулирование которых осуществляется в российском правовом пространстве, относятся концессии; соглашения о разделе продукции; контракты на выполнение заказов (поставку продукции для государственных или муниципальных нужд); инвестиционные контракты, аренда (при передаче частной компании государственной собственности во временное пользование); акционирование (долевое участие государства в бизнесе), контракты на эксплуатацию или передачу, оказание технической помощи, управление, обслуживание; совместные предприятия (долевое участие частного капитала в государственных предприятиях); специальные инвестиционные контракты;

– согласно ч. 1 ст. 6 Закона о государственно-частном партнерстве его

форма определяется посредством включения в соглашение обязательных или возможных элементов в соответствии с перечнем, определенным федеральным законодателем. Исходя из потребности государства и рынка в применении более разнообразных форм государственно-частного партнерства, полагаем, что необходимо внесение изменений в Закон о государственно-частном партнерстве, позволяющих в качестве альтернативы наделять соответствующие органы власти правом установления иных элементов соглашения о государственно-частном партнерстве. Для этого целесообразно дополнить ч. 3 ст. 6 Закона о государственно-частном партнерстве п. 6 следующего содержания: «иные условия, определяемые уполномоченными в соответствии с настоящим Федеральным законом органом государственной власти, органом местного самоуправления»;

– на основе анализа практики реализации ряда проектов выявлена разноплановость в подходах к механизмам государственно-частного партнерства в зарубежных странах, что позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, важным моментом в рабочем механизме государственно-частного партнерства является привлечение к взаимодействию в рамках заключаемого соглашения третьих лиц, которыми могут выступать как институты развития государственно-частного партнерства, так и некоммерческие организации. Во-вторых, большое значение в развитии государственно-частного партнерства имеет деятельность правительственных организаций, осуществляющих специализированные функции по поддержке предпринимателей в поиске поставщиков, заказчиков, установлении взаимных контактов, финансировании малого бизнеса. В-третьих, реализация государственно-частного партнерства зависит не только от эффективной деятельности институтов развития и правительственных организаций, но и от совершенства нормативно-правовой регламентации организационной и экономической модели партнерских отношений, исключающей вероятность неравномерного распределения ответственности и рисков по реализации

проекта между участниками партнерства. В-четвертых, судьба государственно-частного партнерства и динамика взаимоотношений партнеров в рамках сотрудничества помимо социально-экономической обстановки в конкретном государстве зависит еще и от исторических предпосылок развития различных форм государственно-частного партнерства, а также особенностей применения этих форм в различных государствах;

– представляется, что для развития государственно-частного партнерства в России необходимо следующее. Во-первых, усиление нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства путем принятия соответствующих законов в регионах, реализующих проекты на основе государственно-частного партнерства, а также приведение уже действующих законов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. Во-вторых, создание единого органа исполнительной власти, к компетенции которого относились бы вопросы правового регулирования государственно-частного партнерства и реализации государственной политики в сфере государственно-частного партнерства. В-третьих, формирование в каждом субъекте РФ центров развития государственно-частного партнерства в целях решения возникающих проблем при реализации партнерских отношений. В-четвертых, осуществление мероприятий по предварительному планированию, анализу и определению схем руководства проектами, позволяющих совершенствовать деятельность государственно-частного партнерства. В-пятых, поддержка предложений частных партнеров в государственно-частном партнерстве без императивного подавления частной инициативы публично-властными решениями. И, наконец, изучение практики государственно-частного партнерства в зарубежных странах и заимствование из нее положительного опыта.

Заключение

Подводя итоги исследованию правового регулирования государственно-частного партнерства в России, следует обобщить полученные результаты, что позволяет сделать следующие выводы и предложения:

– несмотря на достаточную научную проработанность понятия государственно-частного партнерства, исходя из его признаков, предлагается следующая авторская дефиниция исследуемого института. Государственно-частное партнерство – это базирующееся на конституционных принципах регулирования предпринимательской деятельности юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков устойчивое сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое согласно заключенному в соответствии с конкурсной процедурой соглашению в целях привлечения инвестиций для удовлетворения публичного интереса путем решения общественно-значимых задач, входящих в компетенцию органов государства. Сущностью института государственно-частного партнерства, тем самым, является объединение ресурсов публичного и частного партнеров в целях достижения задач публичной власти и последующего повышения уровня качества и доступности публичных услуг;

– конституционно-правовые основы государственно-частного партнерства заключаются в следующем:

а) опираясь на поединститут экономических основ конституционного строя, входящих в традиционно признаваемый институт основ конституционного строя, государственно-частное партнерство базируется на конституционных принципах регулирования предпринимательской деятельности;

б) конституционно-правовая природа государственно-частного партнерства базируется на стратегической цели социально-экономического

развития, исходя из приоритета обеспечения социально-экономических, культурных, гражданских прав человека и социально-ориентированных потребностей общества в целом; при этом достижение коммерческих целей частным партнером вторично;

в) рассматривая государственно-частное партнерство с точки зрения предметов ведения, можно отметить, что регулирование происходит в границах совместного ведения РФ и ее субъектов, однако отдельные вопросы входят в предмет исключительного ведения РФ (в частности, гражданское законодательство);

г) объектом государственно-частного партнерства выступает публичная собственность, которая является предметом регулирования, в том числе, конституционного права;

– правовая природа государственно-частного партнерства многоаспектна, регулятивное воздействие оказывают как нормы конституционного права, так и гражданского, невзирая на обязательное наличие публичного партнера, поскольку гражданско-правовые нормы допускают гражданскую правосубъектность публичного партнера при заключении гражданско-правового договора. Кроме того, государственно-частное партнерство имплементировано в административно-правовые отношения, поскольку данный правовой институт выступает как часть системы государственного управления, позволяя органам государственной власти реализовывать возложенные на них задачи и функции посредством привлечения бизнеса в социально значимые проекты финансового и иного участия, конкретизируя и исполняя базисные конституционные установки;

– нормативное обеспечение государственно-частного партнерства выражается в совокупности законодательных норм, определяющих условия существования механизма государственно-частного партнерства, взаимодействия его элементов, реализации паритетных функций и интересов участников. Законодательство о государственно-частном партнерстве

основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, Лесного кодекса РФ, Водного кодекса РФ, Воздушного кодекса РФ и состоит из Закона о государственно-частном партнерстве, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории;

– п. 2 ч. 3 ст. 11 закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах Санкт-Петербурга» устанавливает, что соглашение может быть заключено без проведения конкурса «в случае возникновения потребности Санкт-Петербурга в определенных товарах, работах, услугах в связи с наступлением обстоятельств непреодолимой силы или иных чрезвычайных обстоятельств, обуславливающих невозможность проведения конкурса». Федеральное законодательство содержит предельный перечень случаев, допускающих заключение соглашения о государственно-частном партнерстве или концессионного соглашения без проведения конкурса, и непреодолимая сила или чрезвычайные обстоятельства среди них отсутствуют. Подобные обстоятельства вообще являются оценочными категориями, под которые можно подвести любые события, что нарушает принципы открытости и обеспечения конкуренции. Полагаем, что данное противоречие должно быть устранено, в связи с чем п. 2 ч. 3 ст. 11 закона Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах Санкт-Петербурга» целесообразно исключить;

– институт государственно-частного партнерства имеет различные формы проявления. Полагаем, что под формами государственно-частного партнерства следует понимать совокупность отношений, обретенных в организационно-правовую модель, позволяющую участникам таких отношений реализовывать свои функции и задачи. Современные формы государственно-частного партнерства можно условно разделить на две

большие группы. Первая группа включает в себя государственно-частные партнерства типичные для многих правовых систем, для реализации которых создаются совместные предприятия, где учредителями выступают частные хозяйствующие субъекты и публично-правовые образования. Ко второй группе относятся государственно-частные партнерства, имеющие договорные формы разнообразного характера, активное применение которых в последнее время стало моделью взаимоотношений между публично-правовыми образованиями и частными структурами, направленных на модернизацию и развитие инфраструктурных объектов;

– к формам государственно-частного партнерства, правовое регулирование которых осуществляется в российском правовом пространстве, относятся концессии; соглашения о разделе продукции; контракты на выполнение заказов (поставку продукции для государственных или муниципальных нужд); инвестиционные контракты, аренда (при передаче частной компании государственной собственности во временное пользование); акционирование (долевое участие государства в бизнесе), контракты на эксплуатацию или передачу, оказание технической помощи, управление, обслуживание; совместные предприятия (долевое участие частного капитала в государственных предприятиях); специальные инвестиционные контракты;

– согласно ч. 1 ст. 6 Закона о государственно-частном партнерстве его форма определяется посредством включения в соглашение обязательных или возможных элементов в соответствии с перечнем, определенным федеральным законодателем. Исходя из потребности государства и рынка в применении более разнообразных форм государственно-частного партнерства, полагаем, что необходимо внесение изменений в Закон о государственно-частном партнерстве, позволяющих в качестве альтернативы наделять соответствующие органы власти правом установления иных элементов соглашения о государственно-частном партнерстве. Для этого целесообразно дополнить ч. 3 ст. 6 Закона о государственно-частном

партнерстве п. 6 следующего содержания: «иные условия, определяемые уполномоченными в соответствии с настоящим Федеральным законом органом государственной власти, органом местного самоуправления»;

– на основе анализа практики реализации ряда проектов выявлена разноплановость в подходах к механизмам государственно-частного партнерства в зарубежных странах, что позволяет сделать следующие выводы:

а) важным моментом в рабочем механизме государственно-частного партнерства является привлечение к взаимодействию в рамках заключаемого соглашения третьих лиц, которыми могут выступать как институты развития государственно-частного партнерства, так и некоммерческие организации;

б) большое значение в развитии государственно-частного партнерства имеет деятельность правительственных организаций, осуществляющих специализированные функции по поддержке предпринимателей в поиске поставщиков, заказчиков, установлении взаимных контактов, финансировании малого бизнеса;

в) реализация государственно-частного партнерства зависит не только от эффективной деятельности институтов развития и правительственных организаций, но и от совершенства нормативно-правовой регламентации организационной и экономической модели партнерских отношений, исключающей вероятность неравномерного распределения ответственности и рисков по реализации проекта между участниками партнерства;

г) судьба государственно-частного партнерства и динамика взаимоотношений партнеров в рамках сотрудничества помимо социально-экономической обстановки в конкретном государстве зависит еще и от исторических предпосылок развития различных форм государственно-частного партнерства, а также особенностей применения этих форм в различных государствах;

– представляется, что для развития государственно-частного партнерства в России необходимо:

а) усиление нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства путем принятия соответствующих законов в регионах, реализующих проекты на основе государственно-частного партнерства, а также приведение уже действующих законов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством;

б) создание единого органа исполнительной власти, к компетенции которого относились бы вопросы правового регулирования государственно-частного партнерства и реализации государственной политики в сфере государственно-частного партнерства;

в) формирование в каждом субъекте РФ центров развития государственно-частного партнерства в целях решения возникающих проблем при реализации партнерских отношений;

г) осуществление мероприятий по предварительному планированию, анализу и определению схем руководства проектами, позволяющих совершенствовать деятельность государственно-частного партнерства;

д) поддержка предложений частных партнеров в государственно-частном партнерстве без императивного подавления частной инициативы публично-властными решениями;

е) изучение практики государственно-частного партнерства в зарубежных странах и заимствование из нее положительного опыта.

Как представляется, подготовленные выводы и предложения могут стать основой для дальнейших исследований правового регулирования государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдулманапов С.Г. Региональные и отраслевые особенности партнерства государства и бизнеса в Республике Дагестан // В сб.: Государственно-частное партнерство: состояние и проблемы. Махачкала, 2015. С. 158-165.
2. Ангаева С.П. Государственно-частное партнерство: учебное пособие. Улан-Удэ: Изд-во ВСГУТУ, 2016. 81 с.
3. Багратуни К.Ю. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития. М.: МЭСИ, 2014. 158 с.
4. Барьеры развития механизма ГЧП в России. М.: НПФ «Экспертный институт», 2010. URL:<http://exin.ru> (дата обращения: 21.03.2022).
5. Бедняков А.С. Государственно-частное партнерство: мировой опыт и правовое регулирование в Российской Федерации: анализ российского законодательства о государственно-частном партнерстве с учетом международного опыта и накопленной в Российской Федерации правоприменительной практики. М.: Креативная экономика, 2017. 146 с.
6. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М.: Статут, 2012. 190 с.
7. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим направлениям и специальностям. М.: Юрайт, 2015. 344 с.
8. Брагина З.В., Орлова В.В., Андреева Н.Ю. Государственно-частное партнерство: механизмы развития. Кострома: КГУ им. Н.А. Некрасова, 2011. 188 с.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. ст. 3823.

10. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые аспекты методологии // Вестник Института экономики РАН. 2009. № 3. С. 17-33.
11. Варнавский В.Г. Управление государственно-частными партнерствами за рубежом // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 134-147.
12. Герасименко О.А. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития: монография. Белгород: Изд-во БГТУ, 2017. 71 с.
13. Голобородько А.Ю. Государственно-частное партнерство: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. Уфа: «Омега Сайн», 2017. 96 с.
14. Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 23-30.
15. ГЧП по-французски. URL:<http://rg.ru> (дата обращения: 17.02.2022).
16. Дербин М.А. Конституционные принципы правового регулирования предпринимательской деятельности // Наука. Общество. Государство. 2018. № 2 (22). С. 137-140.
17. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Российская газета. № 211-212. 30.10.2001.
18. Иванов О.В. Теория и мировая практика государственно-частного партнерства. М.: МГИМО-Университет, 2016. 298 с.
19. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство: учебник. М.: Юстицинформ, 2012. 384 с.
20. Йескомб Э.Р. Государственно-частное партнерство: основные принципы финансирования: перевод с английского. М.: Альпина Паблишер, 2015. 457 с.

21. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в Великобритании и Ирландии. М.: ООО «Междунар. Инновационный центр», 2010. 130 с.
22. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
23. Лоскутова М.В. Государственно-частное партнерство в условиях модернизации экономики России // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 2. С. 53-59.
24. Матвеев Д.Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. С-Пб.: Наука, 2007. 169 с.
25. Маховикова Г.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика: монография. С-Пб: Изд-во Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов, 2012. 135 с.
26. Надеждина С.Д., Воронина Н.И., Пьянкова Л.М. Государственно-частное партнерство как резерв развития инфраструктуры территории // Вестник НГУЭУ. 2021. № 2. С. 35-45.
27. Некрасов В.Н. Государственно-частное партнерство в системе публичного управления: монография. Ростов-на-Дону: Изд-во Южно-российского ин-та фил. РАНХиГС, 2012. 108 с.
28. О банке развития: Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. ст. 2562.
29. О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 17.07.2009 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. ст. 3582.
30. О государственно-частном партнерстве в Республике Коми и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики

Коми: Закон Республики Коми от 01.03.2016 № 17-РЗ. URL:<http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 25.01.2022).

31. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). ст. 4350.

32. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Республике Дагестан: Закон Республики Дагестан от 02.02.2017 № 5. URL:<http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 25.01.2022).

33. О заключении соглашения о создании, реконструкции и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства объектов, входящих в состав имущества аэропорта «Пулково»: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.04.2008 № 393. URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 25.04.2022).

34. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1). ст. 4571.

35. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. № 47. ст. 5489.

36. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. ст. 3126.

37. О проведении эксперимента по маркировке табачной продукции средствами идентификации и мониторингу оборота табачной продукции: Постановление Правительства РФ от 27.11.2017 № 1433. URL:<http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.04.2022).

38. О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1. ст. 41.

39. О регулировании отдельных вопросов в сфере государственно-частного партнерства, в сфере муниципально-частного партнерства на территории Саратовской области и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Саратовской области: Закон Саратовской области от 04.07.2016 № 84-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. № 12. 2016.

40. Об акционерном обществе «Аэропорт Шереметьево»: Указ Президента РФ от 28.08.2015 № 442 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 35. ст. 497.

41. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 9. ст. 1096.

42. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. ст. 3127.

43. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18. ст. 2162.

44. Об утверждении сводного плана мероприятий по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года: Распоряжение Правительства РФ от 07.06.2006 № 838-р // Собрание законодательства РФ. 2006. № 25. ст. 2747.

45. Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р // Собрание законодательства РФ. 14.03.2016. № 11. ст. 1552.

46. Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах: Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 // Санкт-Петербургские ведомости. 2006. № 244.

47. Официальный сайт Commerce. URL:<http://commerce.gov> (дата обращения: 22.02.2022).

48. Официальный сайт NCPMP. URL:<http://ncppp.org> (дата обращения: 22.02.2022).

49. Официальный сайт SBA. URL:<http://sba.gov> (дата обращения: 22.02.2022).

50. Пономарев Б.А. Правовая природа соглашения о государственно-частном партнерстве // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 3 (49). С. 83-92.

51. Попондопуло В.Ф. Публично-частное партнерство – значение, понятие и правовые рамки в России // В колл. моногр.: Публично-частное партнерство в муниципальной сфере: германский и российский опыт / Под ред. Е. Гриценко, Г. Манссена, А. Химмельрайха. М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 102-114.

52. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России). URL:<http://consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

53. Прохоров В.В. Государственно-частное партнерство: опыт и перспективы применения: монография. Красноярск: СГАУ им. Акад. М.Ф. Решетнева, 2014. 102 с.

54. Путин: ГЧП должно стать одним из важнейших механизмов соцполитики. URL:<http://ria.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

55. Самоловов Д.А. Соглашение о государственно-частном партнерстве: вопросы правовой квалификации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 139-145.

56. Сидорова Е.Н. Государственно-частное партнерство: роль, проблемы, возможности. Екатеринбург: Ин-т экономики УрО, 2011. 229 с.
57. Сильвестров С.Н., Крупнов Ю.А., Золотарев Е.В., Лапенкова Н.В. Государственно-частное партнерство и стратегия экономического роста // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2022. Т. 18. № 2 (407). С. 341-363.
58. Сосна С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве // Журнал российского права. 2003. № 2. С. 14-24.
59. Томашевский К.О. Государственно-частное партнерство как инструмент социально-экономического развития // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 7 (88). С. 2713-2720.
60. Трапезников В.А. Особенности правового статуса государства как участника инвестиционных отношений // Право и политика. 2006. № 1. С. 110-119.
61. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 320 с.
62. Хатаева М.А., Цирин А.М. Законодательство о государственно-частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 156-167.
63. Шихвердиев А.П. Государственно-частное партнерство: учебное пособие. Сыктывкар: СыктГУ, 2011. URL:<http://rusneb.ru> (дата обращения: 12.02.2022).
64. Якимова Е.М. Конституционно-правовая природа государственно-частного партнерства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 1 (57). С. 130-138.
65. A guidebook on public private partnership in infrastructure // Economic and social Commission of the United for Asia and the Pacific. Bangkok: UNESCAP, 2011. 83 p.

66. Green Paper on Public-Private Partnership for Innovation Policy Rationale, Trends and Issues Organization for Economic Cooperation and Development, 2003. URL:<http://eur-lex.europa.eu> (дата обращения: 19.02.2022).

67. Public Private Partnerships in France. URL:<http://gpmfirst.com> (дата обращения: 19.02.2022).

68. Report to Congress on Public-Private Partnership. US Department of transportation, 2004. URL:<http://rosap.ntl.bts.gov> (дата обращения: 19.02.2022).

69. Sava E.S. Privatization and Public Private Partnerships, N.Y.: Chatham House Publishers, 2000. P. 329-358.