

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2022-2-29-34>

Институционально-правовые основы государственно-частного партнерства¹

М. А. Валишвили

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры государственных и муниципальных финансов РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,

117997, Москва, Стремянный переулок, дом 36.

E-mail: valishvili.ma@gmail.com

Institutional and Legal Foundations of Public-Private Partnership

M. A. Valishvili

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of State and Municipal Finance of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics,
36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: valishvili.ma@gmail.com

Аннотация

Государственно-частное партнерство является важнейшим инструментом участия бизнеса в решении социальных задач и реализации приоритетных проектов в период восстановительного роста экономики в условиях выхода из кризиса, вызванного пандемией COVID-19. Взаимовыгодное сотрудничество бизнес-сообщества и публично-правовых образований несет мультипликативный эффект, способный в короткий период времени восстановить смежные отрасли народного хозяйства. При этом органы государственной власти должны обеспечить соответствующие институциональные условия, включающие общегосударственную политику, нормативное правовое регулирование и создание институтов развития государственно-частного партнерства. В статье отражены результаты исследования, целью которого является изучение институциональных основ взаимодействия государства и бизнеса при реализации приоритетных проектов развития экономики. Предметом исследования являются институциональные условия формирования и развития государственно-частного партнерства в России. Исследование построено на сочетании общенаучных междисциплинарных и специализированных экономических методов, таких как анализ, синтез, научная аналогия, индуктивный, дедуктивный методы, структурный анализ. В результате была проанализирована нормативная правовая база государственно-частного партнерства, выявлены основные этапы ее становления и развития, а также определена роль институтов развития в эффективной реализации ГЧП-проектов в России.

Ключевые слова: институциональная среда, проект ГЧП, муниципально-частное партнерство, инфраструктурные проекты, договорные формы ГЧП, корпоративные формы ГЧП, квази-ГЧП, концессионное соглашение, модели реализации концессий, соглашение о разделе продукции, институты развития, государственные корпорации, инвестиционные фонды, государственная политика, модернизация экономики.

¹ Исследование выполнено в рамках научно-исследовательской работы «Новые траектории реализации инновационных инициатив на основе моделей государственно-частного взаимодействия» (2021–2022 гг.).

Abstract

Public-private partnerships are an essential tool for business involvement in social challenges and priority projects during the period of economic recovery from the COVID-19 pandemic. Mutually beneficial cooperation between the business community and public and legal entities has a multiplier effect that can restore related sectors of the national economy in a short period of time. At the same time, public authorities should provide an appropriate institutional environment, which includes government-wide policies, regulatory frameworks and the creation of institutions for the development of public-private partnerships. The article reflects the results of a study, the purpose of which is to study the institutional foundations of interaction between the state and business in the implementation of priority projects for the development of the economy. The subject of the study is the institutional conditions for the formation and development of public-private partnership in Russia. The study is based on a combination of general scientific interdisciplinary and specialized economic methods, such as analysis, synthesis, scientific analogy, inductive and deductive methods and structural analysis. As a result, the regulatory legal framework for public-private partnership was analyzed, the main stages of its formation and development were identified, and the role of development institutions in the effective implementation of PPP-projects in Russia was determined.

Keywords: institutional environment, project of PPP, infrastructure projects, municipal-private partnership, contractual forms of PPP, corporate forms of PPP, quasi-PPP, concession agreement, concession implementation models, production sharing agreement, development institutions, state corporations, investment funds, public policy, economic modernization.

В современных условиях различные формы взаимодействия государства и бизнеса являются одним из наиболее важных инфраструктурных проектов, самых востребованных и эффективных при реализации.

При этом единого теоретико-методологического подхода к определению сущности взаимодействия государства и бизнеса до настоящего времени не выработано, поскольку многочисленные теоретические исследования представляют различные интерпретации и варианты форм такого взаимодействия, различную классификацию моделей и механизмов его реализации, а также различные подходы к распределению рисков и финансовых ресурсов при реализации совместных проектов.

С юридической точки зрения государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) представляет собой особый тип взаимодействия между публично-правовыми образованиями (т. е. органами власти) и частным сектором экономики (коммерческими хозяйствующими субъектами).

С экономической точки зрения государственно-частное партнерство является мерой по стимулированию притока частных инвестиций в важнейшие сферы национальной экономики с целью увеличения вовлеченности бизнеса в экономический оборот при одновременном решении важнейших социальных задач государства.

Легальное толкование государственно-частного партнерства в российской практике закреплено в профильном Федеральном законе¹, по которому «государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера – с другой стороны <...> в целях привлечения в экономику частных инвестиций...»

Центральным субъектом, обеспечивающим эффективное взаимодействие публично-правовых и частных партнеров, является государство, создающее необходимую институциональную среду.

Экономическая наука связывает достигнутый уровень социально-экономического развития с созданными институциональными условиями, а сами институты представляют собой стимулирующую структуру развития экономики и общества. При этом вопросы происхождения институтов и характер их воздействия на экономику являются наиболее дискуссионными и неоднозначными.

¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Существенный вклад в развитие современной институциональной теории внес Дуглас Сесил

Форма партнерства	Правовое регулирование
1	2
<i>Договорные формы ГЧП</i>	
Соглашение о ГЧМ и МЧП	– Федеральный закон «О ГЧП, МЧП в Российской Федерации...» ²
Концессионное соглашение	– Федеральный закон от 21 июля 2005 № 115-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «О концессионных соглашениях»
Соглашение о разделе продукции	– Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «О соглашениях о разделе продукции»
Инвестиционные контракты	– Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2015 г. № 708 (ред. от 3 декабря 2020 г.) «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности»

Норт – лауреат 1993 г. премии памяти Альфреда Нобеля по экономическим наукам. По мнению Норта, к институтам необходимо относить не только законодательные акты, но и неформальные нормы, правила и связи. Все действующие институты можно подразделить на формальные (например, законы) и неформальные (договоры и добровольно принятые кодексы поведения) [5. – С. 5–6]. Различные авторы вкладывают различный смысл в понятие института, а именно «институты как образы мышления» [2], «институты как правила и ментальные модели»¹, а также «институты как правила, убеждения и организации» [3].

Применительно к исследованию институциональной среды функционирования государственно-частного партнерства возможно выделить три основных составляющих: нормативное правовое регулирование; непосредственно институты развития государственно-частного партнерства; государственная политика по развитию государственно-частного партнерства. Последовательно рассмотрим основные характеристики каждого из названных элементов институциональной среды. Согласно выработанной международной практике нормативное правовое регулирование функционирования и развития государственно-частного партнерства осуществляется в двух основных направлениях, основываясь на

специальном отраслевом законодательстве или нормах гражданского права. Например, в государствах – членах Европейского союза правовые нормы, регулирующие вопросы функционирования государственно-частного партнерства, интегрированы в законодательство о государственных закупках [4. – С. 458].

В Российской Федерации создано специальное законодательство, регулирующее реализацию проектов ГЧП в различных договорных и контрактных формах, а также в формах квазигосударственно-частного партнерства (таблица).

Правовые основы регулирования форм государственно-частного партнерства и квази-ГЧП

¹ Aoki M. Toward a Comparative Institutional Analysis. – MIT Press : Cambridge, MA. – 2001.

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Окончание табл.

1	2
<i>Формы квази-ГЧП</i>	
Контракт жизненного цикла	– Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок...» ¹ ; – Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1087 (ред. от 11 февраля 2021 г.) «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла»
Договор аренды с инвестиционными обязательствами	– Гражданский кодекс Российской Федерации ² ; – Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «О защите конкуренции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.); – Приказ ФАС России от 10 февраля 2010 г. № 67 ³
Договор на поставку товаров, работ, услуг с инвестиционными обязательствами	– Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»
Соглашение об осуществлении деятельности на территориях с особым режимом экономической деятельности	– Федеральный закон «Об особых экономических зонах в РФ» ⁴ ; – Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»
<i>Корпоративные формы ГЧП</i>	
Совместные предприятия	– Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»; – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 29.11.2021 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.)
Инвестиционные фонды	– Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ (ред. от 2 июля 2021 г.) «Об инвестиционных фондах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 февраля 2022 г.)
Венчурные и иные фонды	– Постановление Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2020 г. № 476 «О дополнительных требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета акционерному обществу "Российская венчурная компания" в целях создания венчурных фондов и акционерному обществу "РОСНАНО" в целях создания венчурных фондов и фондов прямых инвестиций в соответствии с Федеральным законом "Об инвестиционном товариществе"»

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.).

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 1 июля 2021 г., с изм. от 8 июля 2021 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.).

³ Приказ ФАС России от 10 февраля 2010 г. № 67 (ред. от 17 июня 2021 г.) «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса».

⁴ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 11 июня 2021 г.) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Юридической базой становления и развития государственно-частного партнерства в сфере добычи полезных ископаемых стал Федеральный закон о соглашениях о разделе продукции¹, принятый в 1995 г. (вступил в силу 11 января 1996 г.) и ставшим первым на пути многолетнего становления регуляторной основы ГЧП в Российской Федерации.

Стимулом для разработки и принятия данного закона стал Указ Президента № 2285 от 24 декабря 1993 г. «Вопросы соглашений о разделе продукции при пользовании недрами». Но несмотря на это ни одного полноценного соглашения о разделе продукции в течение следующих двух лет после принятия данного закона заключено не было по причине необходимости внесения соответствующих изменений в отраслевое законодательство.

Только к середине 1998 г. были подписаны три соглашения – «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а также «Тоталь/Харьяга» (Харьягинское СРП), реализующиеся до настоящего времени. Роялти при выполнении соглашений о разделе продукции, зачисляемые в федеральный бюджет, в 2022 г. составят 29,8 млрд рублей, в 2023 г. – 27,1 млрд рублей, в 2024 г. – 26,4 млрд рублей. Таким образом, реализация проектов ГЧП в форме концессионных соглашений является важным направлением развития экономики. Однако их доля в доходных источниках бюджета является минимальной.

Среди договорных форм реализации проектов ГЧП наиболее востребованными являются концессионные соглашения, регулируемые федеральным законом о концессионных соглашениях². Законом закреплены две основные модели реализации концессий: строительство – передача – эксплуатация (аналог BOT – Build, Operate and Transfer) и реконструкция – передача – эксплуатации (аналог RTO – Rehabilitate – Transfer – Operate) [7. – С. 72]. Совокупный объем частных инвестиций в концессии в 2021 г. составил 1,9 трлн рублей в рамках реализации 2

855 проектов (против 170 проектов, реализуемых в 2013 г.) [6].

В 2015 г. был принят профильный федеральный закон³, вступивший в силу с 1 января 2016 г., регулирующий государственно-частное и муниципально-частное партнерство. Принятие указанного закона стало важнейшим этапом решения проблемы разрозненности регионального законодательства в данной сфере. В связи с отсутствием единого правового института (закона), регулирующего вопросы государственно-частного партнерства, с середины 2000-х гг. стало активно развиваться региональное законодательство. Например, Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», Закон Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах», Закон Московской области от 22 июня 2013 г. № 64/2013-ОЗ «Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве» и другие. Таким образом, принятие единого правового акта федерального уровня позволило унифицировать нормы регулирования и оказало положительное влияние на темпы развития рынка ГЧП-проектов в России. Однако некоторые эксперты отмечают, что закон содержит множество недоработок и упущений, вызванных изначальной рамочной концепцией создания закона, вследствие которых он не может заработать полноценно [1. – С. 41–45].

Институты развития являются другим важнейшим элементом институциональной среды развития форм партнерства бизнеса и государства.

Под институтами развития понимают «специализированные государственные корпорации, деятельность которых направлена на устранение “провалов рынка”, сдерживающих экономическое и социальное развитие страны» [8. – С. 4]. Институты развития классифицируются. Они делятся на финансовые и нефинансовые – в зависимости от формы их участия в реализации проектов. Следует отметить, что

¹ Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «О соглашениях о разделе продукции».

² Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «О концессионных соглашениях».

³ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

функционирование финансовых институтов развития характерно для развивающихся государств, а нефинансовых – для развитых.

В реализации проектов ГЧП финансовые институты развития участвуют через прямое предоставление финансовых ресурсов (кредиты, субсидии, прямые инвестиции), а также выступая гарантом или поручителем по кредитам, при реализации высокорискованных проектов и при этом не преследуя цели извлечения прибыли. Нефинансовые институты оказывают консультационное сопровождение проектов ГЧП.

Важнейшим институтом развития ГЧП в Российской Федерации является государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», в компетенцию которой входит оказание финансовой поддержки приоритетных инвестиционных проектов и которая осуществляет гарантийную поддержку, организует и проводит экспертизу проектов и т. д.

Поддержку проектов частно-государственного партнерства в форме софинансирования осуществляет Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), созданный по инициативе Правительства Российской Федерации в целях привлечении прямых инвестиций в экономику России.

К нефинансовым институтам развития частно-государственного партнерства следует отнести особые экономические зоны (ОЭЗ), технопарки, промышленные парки и бизнес-инкубаторы, оказывающие всестороннюю поддержку проектам от стадии зарождения (*startup*) до зрелых компаний.

Заключительным элементом институциональной среды государственно-частного партнерства в рамках этой статьи рассмотрим *основные направления государственной политики* по развитию ГЧП в России.

Следует отметить, что вопрос активного использования различных форм партнерства государства и бизнеса неоднократно становился лейтмотивом выступлений Президента России в контексте модернизации инфраструктуры страны и создания высокотехнологичной продукции и инноваций. В целом государственная политика в области реализации совместных проектов направлена на всестороннюю поддержку частных инвесторов и реализацию приоритетных задач государства. Рассмотренная выше правовая база позволяет говорить о существенной роли ГЧП в государственной экономической политике. Кроме

того, действующие институты развития, софинансируя проекты и разделяя риски частных партнеров, также стремятся создать наиболее благоприятные условия для развития частных инициатив.

В заключение отметим, что по состоянию на 31 декабря 2021 г. в России реализуется 3 648 проектов ГЧП с общим объемом инвестиций 82,34 млрд рублей, в том числе 73,44 млрд рублей частных инвестиций. Однако несмотря на эти цифры, российский рынок ГЧП далек от насыщения и требует наращивания темпов роста. Крупные капиталоемкие инфраструктурные проекты были приостановлены в 2020 г. в связи с пандемией COVID-19. В 2021 г. не все проекты удалось реализовать вследствие общего экономического спада. Но необходимо помнить, что именно инфраструктурные проекты имеют мультипликативный эффект и способны дать импульс для развития многих смежных отраслей экономики.

В целях дальнейшего совершенствования институциональных основ и развития рынка проектов государственно-частного партнерства необходимо дальнейшее развитие правовых основ партнерства бизнеса и власти. Инструменты ГЧП крайне востребованы на рынке, о чем свидетельствует их интенсивное развитие в период восстановительного роста экономики после коронакризиса 2020 г. Необходима всесторонняя поддержка, выражающаяся, например, в урегулировании правовых вопросов использования ГЧП при реализации национальных проектов и их софинансирования из средств федерального бюджета.

В качестве перспектив развития можно выделить регламентацию целевого субсидирования при финансировании таких проектов, что позволит эффективно реализовать масштабные проекты на уровне регионов России. Учитывая ограниченность бюджетных ресурсов публично-правовых образований всех уровней и важность решения поставленных социально-экономических задач, необходимо прорабатывать и закреплять законодательно новые формы взаимодействия в рамках ГЧП. Например, развитие инфраструктурной ипотеки, позволяющей выкупать созданные объекты за счет частных кредитов и погашать задолженность в период эксплуатации объекта.

Некоторые проекты в сфере строительства дорожной и транспортной инфраструктуры

предполагалось финансировать за счет использования инфраструктурной ипотеки, но фактическое отсутствие институционального поля для развития данного инструмента не позволило его использовать на практике. Помимо этого, необходима проработка более широкого применения инфраструктурных облигаций, широко применяющихся в международной практике. Таким образом, можно сделать вывод о

необходимости дальнейшего совершенствования институциональной среды реализации ГЧП-проектов и создания наиболее благоприятных условий, способствующих активному привлечению частных инвестиций в решение приоритетных государственных задач как за счет расширения сфер и форм партнерства, так и за счет упрощения порядка запуска ГЧП-проектов.

Список литературы

1. Бедняков А. С. Государственно-частное партнерство: мировой опыт и правовое регулирование в Российской Федерации. – М. : Креативная экономика, 2017.
2. Веблен Т. Теория праздного класса : пер. с англ. // URSS. – 2018.
3. Грейф А. Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли / пер. с англ. И. Кушнareвой; вступит. ст. М. Юдкевич; НИУ «Высшая школа экономики». – М. : НИУ «ВШЭ», 2013.
4. Мерзлов И. Ю. Институциональные основы развития государственно-частного партнерства // Российский экономико-правовой журнал. – № 3. – 2021. – С. 455–472.
5. Норт Дуглас С. Институты, институциональные изменения и экономическое развитие. – Кембридж : Университи Пресс, 1990. – С. 5–6. – URL: <http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf>
6. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2021 года. Аналитический обзор. – URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/5b4/5b4d97fb08864dd525b2923a2b14b415.pdf>
7. Скобелина В. П., Любек Ю. В. Активизация инновационных проектов в развитие северных регионов РФ на основе концессионных соглашений // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера : Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – № 2. – 2014. – С. 69–77.
8. Солнцев О. Г., Хромов М. Ю., Волков Р. Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта // Проблемы прогнозирования. – № 2. – 2009. – С. 3–29.