



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Г. А. Борщевский**

# **ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО**

**УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ  
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом  
высшего образования в качестве учебника  
для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по экономическим направлениям  
и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)**

**Москва ■ Юрайт ■ 2015**

УДК 351/354(075.8)  
ББК 65.9(2Рос)01я73  
Б83

**Автор:**

**Борщевский Георгий Александрович** — кандидат исторических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, старший научный сотрудник Центра прикладных исследований Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России.

**Рецензенты:**

*Селезнев П. Л.* — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России, председатель Комитета по государственно-частному партнерству Торгово-промышленной палаты РФ;

*Ткаченко М. В.* — исполнительный директор Некоммерческого партнерства «Центр развития государственно-частного партнерства», научный сотрудник Совета по улучшению производительных сил РАН.

**Борщевский, Г. А.**

Б83 Государственно-частное партнерство : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Г. А. Борщевский. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 344 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-4863-9

В учебнике раскрывается инновационный авторский подход к рассмотрению проблем развития в России механизмов государственно-частного партнерства в контексте реформирования института государственной гражданской службы. Сокращение бюджетного финансирования различных направлений государственной политики приводит к необходимости изыскания новых источников внебюджетных инвестиций для реализации инфраструктурных проектов, что требует принципиально нового уровня компетенций со стороны государственных гражданских служащих. Представители частного сектора также должны уметь ориентироваться в методах государственного планирования и программно-целевых методах бюджетирования.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Учебник адресован студентам, магистрантам и аспирантам, обучающимся в вузах по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Экономика и управление», «Политология», «Экономическая политика», «Менеджмент». Он может быть также полезен специалистам и практикам, занимающимся подготовкой проектов в государственном секторе и частных компаниях, а также всем, кто интересуется современными тенденциями развития экономики и управления.*

УДК 351/354(075.8)  
ББК 65.9(2Рос)01я73

ISBN 978-5-9916-4863-9

© Борщевский Г. А., 2014  
© ООО «Издательство Юрайт», 2015

## Оглавление

<b>Предисловие .....</b>	<b>9</b>
<b>Введение.....</b>	<b>12</b>
<b>Глава 1. Понятие и сущность государственно-частного партнерства.....</b>	<b>15</b>
1.1. Понятие государственно-частного партнерства.....	16
1.1.1. Понятие государственно-частного партнерства в отечественной и международной практике.....	16
1.1.2. Взаимосвязь государственно-частного партнерства и инфраструктурного развития .....	25
1.1.3. Понятие концессии как формы государственно-частного партнерства в отечественной и международной практике .....	29
1.2. Основные принципы и формы государственно-частного партнерства.....	32
1.2.1. Цели, задачи и принципы государственно-частного партнерства с учетом российского и зарубежного опыта.....	32
1.2.2. Формы государственно-частного партнерства, приемлемые для использования в Российской Федерации .....	42
1.2.3. Приоритетные отрасли для развития государственно-частного партнерства.....	50
1.2.4. Основные характеристики концессии.....	62
<i>Выводы.....</i>	<i>68</i>
<i>Практикум .....</i>	<i>68</i>
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>68</i>
<i>Темы рефератов и докладов.....</i>	<i>69</i>
<i>Кейс «ГЧП или нет?» .....</i>	<i>69</i>
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	<i>69</i>
<b>Глава 2. История становления и развития государственно-частного партнерства .....</b>	<b>70</b>
2.1. Развитие государственно-частного партнерства в иностранных государствах .....	71
2.2. История концессий в дореволюционной России.....	75
2.3. История концессий в СССР.....	79
<i>Выводы.....</i>	<i>82</i>

<i>Практикум</i> .....	83
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	83
<i>Темы рефератов и докладов</i> .....	83
<i>Кейс «Друг или враг?»</i> .....	83
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	84
<b>Глава 3. Риски проектов государственно-частного партнерства</b> .....	<b>85</b>
3.1. Общая характеристика рисков государственно-частного партнерства .....	86
3.2. Виды рисков концессионных соглашений в отраслевом разрезе ..	90
3.3. Особенности распределения рисков государственно-частного партнерства и управления ими .....	97
3.3.1. Понятие управления рисками .....	97
3.3.2. Подходы к управлению рисками .....	100
3.3.3. Механизмы гарантий от риска .....	107
<i>Выводы</i> .....	109
<i>Практикум</i> .....	109
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	109
<i>Темы рефератов и докладов</i> .....	109
<i>Кейс «Управление риском»</i> .....	109
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	112
<b>Глава 4. Особенности структурирования проектов государственно-частного партнерства</b> .....	<b>113</b>
4.1. Оценка проектов государственно-частного партнерства .....	114
4.1.1. Инструменты оценки сравнительных преимуществ государственно-частного партнерства по сравнению с прямым бюджетным финансированием .....	114
4.1.2. Формы и методы проведения оценки проектов государственно-частного партнерства .....	117
4.2. Порядок подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства .....	121
4.2.1. Условия конкурса для определения частного партнера (на примере концессий) .....	121
4.2.2. Порядок приема заявок на участие в конкурсе .....	123
4.2.3. Определение участников конкурса .....	126
4.2.4. Проведение конкурса и заключение концессионного соглашения .....	130
4.3. Финансирование проекта государственно-частного партнерства .....	137
4.3.1. Финансовая структура проектов государственно-частного партнерства .....	137
4.3.2. Инструменты финансирования капитальных затрат по проектам государственно-частного партнерства .....	140
<i>Выводы</i> .....	147

<i>Практикум</i> .....	147
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	147
<i>Темы рефератов и докладов</i> .....	148
<i>Кейс «Оценка эффективности»</i> .....	148
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	149

## **Глава 5. Особенности правового регулирования государственно-частного партнерства в России и в мире ..... 150**

5.1. Правовые модели применения государственно-частного партнерства в мировой практике .....	151
5.1.1. Мировые тенденции развития механизмов государственно-частного партнерства .....	151
5.1.2. Основные принципы и механизмы реализации концессионных соглашений в международной практике .....	153
5.1.3. Основные черты законодательства о государственно-частном партнерстве в зарубежных странах .....	160
5.1.4. Государственная поддержка проектов государственно-частного партнерства в зарубежных странах....	163
5.2. Основы российского законодательства о государственно- частном партнерстве .....	167
5.2.1. Правовой статус проектов государственно-частного партнерства в России .....	167
5.2.2. Публично-правовые признаки и сфера применения концессий в России .....	171
5.2.3. Правовой статус участников концессионного соглашения .....	173
5.2.4. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в субъектах РФ .....	174
5.2.5. Особенности налогообложения проектов государственно-частного партнерства .....	179
5.3. Направления развития законодательства о государственно- частном партнерстве в Российской Федерации .....	182
5.3.1. Недостатки законодательства о государственно- частном партнерстве в Российской Федерации .....	182
5.3.2. Изменения в концессионном законодательстве Российской Федерации .....	184
5.3.3. Развитие правовой и методологической базы в сфере государственно-частного партнерства .....	189
<i>Выводы</i> .....	191
<i>Практикум</i> .....	192
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	192
<i>Темы рефератов и докладов</i> .....	192
<i>Кейс «Судебная практика»</i> .....	192
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	193

<b>Глава 6. Реализация проектов государственно-частного партнерства в России.....</b>	<b>194</b>
6.1. Проекты государственно-частного партнерства в Российской Федерации .....	195
6.1.1. Реализация проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации.....	195
6.1.2. Анализ реализации концессионных соглашений в субъектах РФ .....	208
6.2. Региональные концессии в России.....	213
6.2.1. Анализ региональных концессий в разрезе отраслей .....	213
6.2.2. Судебная практика по реализации концессионных соглашений в субъектах РФ .....	224
6.3. Проблемы и ограничения для развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации .....	234
<i>Выводы.....</i>	237
<i>Практикум .....</i>	238
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	238
<i>Темы рефератов и докладов.....</i>	238
<i>Кейс «ГЧП в регионах» .....</i>	239
<i>Рекомендуемая литература .....</i>	239
<b>Глава 7. Система управления проектами государственно-частного партнерства .....</b>	<b>240</b>
7.1. Общие принципы государственного управления в сфере государственно-частного партнерства.....	241
7.1.1. Развитие системы управления государственно-частным партнерством на федеральном, региональном и местном уровнях.....	241
7.1.2. Основные этапы, прогнозы и сценарии развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации.....	246
7.1.3. Система государственного управления государственно-частным партнерством.....	252
7.1.4. Принципы управления государственно-частным партнерством .....	253
7.2. Организация управления в сфере государственно-частного партнерства.....	257
7.2.1. Уполномоченный орган в сфере государственно-частного партнерства.....	257
7.2.2. Особенности государственного планирования развития государственно-частного партнерства .....	258
7.2.3. Место государственно-частного партнерства в системе документов государственного планирования .....	261
<i>Выводы.....</i>	267

<i>Практикум</i> .....	267
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	267
<i>Темы рефератов и докладов</i> .....	267
<i>Кейс «Управление проектом ГЧП»</i> .....	267
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	268
<b>Глава 8. Участники проектов государственно-частного партнерства. Кадровое обеспечение исполнения полномочий государства в рамках проектов государственно-частного партнерства</b> .....	<b>269</b>
8.1. Государство — квалифицированный заказчик. Общие основания концепции «квалифицированный заказчик» .....	270
8.2. Новые организационно-правовые основания государственно-частного партнерства .....	275
8.2.1. Гармонизация федерального и регионального законодательства .....	275
8.2.2. Развитие конкуренции в сфере государственно-частного партнерства и стимулирование рынка частных операторов .....	283
<i>Выводы</i> .....	285
<i>Практикум</i> .....	285
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	285
<i>Темы рефератов и докладов</i> .....	286
<i>Кейс «Квалифицированный заказчик»</i> .....	286
<i>Рекомендуемая литература</i> .....	287
<b>Вопросы для подготовки к зачету и экзамену</b> .....	<b>288</b>
<b>Рекомендации по подготовке к практическим занятиям</b> .....	<b>290</b>
<b>Тест для итогового контроля</b> .....	<b>293</b>
<b>Источники и литература</b> .....	<b>298</b>
<b>Приложения</b> .....	<b>308</b>
<b>Глоссарий</b> .....	<b>341</b>





## Предисловие

Предлагаемый учебник содержит подход к рассмотрению развития в России механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в контексте происходящей трансформации экономических институтов и позволяет составить первичное представление о сущности ГЧП, его принципах и формах, законодательных границах и особенностях управления им. В необходимых пределах рассмотрен международный опыт. В качестве особенности данного издания можно выделить то, что в нем раскрывается практика реализации конкретных проектов ГЧП в субъектах РФ, практические аспекты государственного регулирования этой деятельности. Все это позволяет сформулировать ключевые проблемы развития механизмов ГЧП в России на современном этапе и предложить ряд рекомендаций по оптимизации этого процесса.

Структура учебника выстроена в соответствии с логикой курса «Государственно-частное партнерство», входящего в учебный план слушателей магистерских программ по направлению «менеджмент». Издание может быть рекомендовано также слушателям иных программ бакалавриата и магистратуры, изучающих дисциплины, связанные с государственным и муниципальным управлением, ГЧП, инвестиционной политикой, проектным финансированием и т.п.

Теоретико-методологическую основу учебника составляют правовые акты международных регуляторов в сфере ГЧП, в частности, методические рекомендации и руководства Организации Объединенных Наций (далее – ООН) и Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), а также законы и нормативные правовые акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях), проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» и др. Использован широкий спектр научных и справочных изданий по проблематике ГЧП, подготовленных Европейским банком реконструкции и развития, Внешэкономбанком, Министерством экономического развития РФ (далее – Минэкономразвития России), МГИМО (У) МИД

России, Центром развития государственно-частного партнерства. При рассмотрении подходов к определению понятия и сущности ГЧП автор учитывает как классические трактовки данного понятия, сформулированные в отечественной науке В. Г. Варнавским и В. А. Королевым, так и положения действующего и разрабатываемого федерального законодательства. Это позволяет выработать сбалансированный и юридически корректный для нашей страны подход к пониманию сущности и содержания государственно-частного партнерства.

Эмпирическая база учебника основана на материалах исследований, выполненных автором в составе различных исследовательских коллективов по заказу Европейского банка реконструкции и развития (далее — ЕБРР), Минэкономразвития России, Министерства промышленности и торговли РФ, Торгово-промышленной палаты РФ и других в 2010—2014 гг., а также на материалах экспертного анализа и научных публикаций.

Издание снабжено развернутым методологическим аппаратом, приложениями, содержащими справочные материалы по рассматриваемым проблемам, глоссарием, вопросами и заданиями для самоконтроля, темами рефератов и докладов, кейсами, тестами, списком использованных источников и литературы.

В одной книге, безусловно, невозможно раскрыть все содержательные аспекты, относящиеся к поднятой проблеме. Данное издание призвано сформировать общее представление обучающихся о специфике деятельности государственных служащих, представителей публичной стороны в качестве квалифицированного заказчика по проектам ГЧП, а также о деятельности широкого круга организаций, выступающих на стороне частного партнера (концессионера).

Настоящий учебник подготовлен в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 080200 «Менеджмент (квалификация (степень) “бакалавр”, “магистр”)».

«Государственно-частное партнерство» представляет собой самостоятельную дисциплину, выступающую в качестве составного элемента образовательной программы по направлению подготовки магистров, и относится к обязательной части профессионального цикла рабочего учебного плана. Изучение дисциплины основано на других курсах гуманитарного, социального и экономического цикла.

Основной целью дисциплины «Государственно-частное партнерство» является подготовка обучающихся к организационно-управленческой и экономической деятельности в сфере ГЧП;

формирование у будущих специалистов в области экономики и управления понятия об особенностях применения инструментов ГЧП при взаимодействии с организациями коммерческого сектора и институтами развития для решения задач управления социально-экономическими процессами на уровне Российской Федерации и субъектов РФ.

В результате изучения данного курса студент должен:

***знать***

- основные этапы эволюции ГЧП;
- особенности функционирования органов и систем управления ГЧП в различных странах мира;
- ключевые особенности структурирования проектов ГЧП;

***уметь***

- выстраивать процесс коммуникации с представителями публичного и частного партнера на этапе подготовки соглашений о ГЧП;
- выделять особенности применения различных форм и методов ГЧП;
- проводить первичную оценку рисков по проектам государственно-частного партнерства;

***владеть***

- навыками оформления взаимных обязательств государства и частной стороны при реализации инвестиционных проектов;
- навыками оценки социально-экономической эффективности проектов ГЧП и оценки преимуществ ГЧП по сравнению с прямым бюджетным финансированием;
- навыками поиска источников и литературы для формирования целостного представления о предмете изучения.

Для проверки усвоения дисциплины «Государственно-частное партнерство» учебным планом предусмотрен итоговый контроль знаний, который проводится в форме индивидуального устного опроса обучающихся. В процессе изучения дисциплины выполняется промежуточный контроль в виде контрольной работы. Текущий контроль осуществляется в форме устных опросов по изученным тематическим блокам. Выполнение заданий в полном объеме является обязательным для всех студентов.

Организационно-методические характеристики дисциплины спланированы исходя из общей трудоемкости в две зачетные единицы, 72 академических часа.

## Введение

В современном быстро развивающемся мире глобальная конкуренция ставит на повестку дня вопрос о выживании государств не столько в военно-политическом, сколько в экономическом отношении. К сожалению, современная Россия пока демонстрирует преимущественно догоняющий тип развития по отношению к мировым лидерам экономического роста, что не может не вызывать тревоги. Сырьевая и экспортно-ориентированная экономика не способна стать основанием для технологического прорыва и не будет в состоянии обеспечить стабильный рост уровня жизни граждан страны.

Как показывает мировой опыт, в данной ситуации не существует простых решений: современная экономика слишком сложна и комплексна по своей структуре, чтобы ее регулирование могло осуществляться на интуитивном уровне, с помощью чисто политических мер, без обеспечения необходимыми профессиональными компетенциями. Более того, только знаний о принципах управления в какой-либо одной хозяйственной сфере или в одном секторе экономики сегодня недостаточно для решения возникающих проблем — все слишком взаимосвязано.

В то же время на фоне кризисных явлений в экономике сокращение бюджетного финансирования различных направлений государственной политики приводит к необходимости изыскания новых источников внебюджетных инвестиций для реализации инфраструктурных проектов.

Все это требует принципиально нового уровня компетенций со стороны государственных гражданских служащих, владения ими современными методами проектного менеджмента, управления рисками, структурирования и оценки альтернатив. Представители частного сектора также должны сегодня уметь ориентироваться в методах государственного планирования и программно-целевых методах бюджетирования, чтобы иметь возможность участвовать в крупных публичных инвестиционных проектах.

Иными словами, государство в современных условиях не может обойтись без знания особенностей работы частного сектора, являющегося важным звеном в реализации любых направлений госу-

дарственной политики. Исключительно за счет бюджетных средств реализовывать сложные проекты нецелесообразно и невозможно. Государство должно не только осуществлять директивное управление в экономике, но и понимать особенности функционирования бизнес-организаций, уметь при совместных действиях «играть с ними по одним правилам» ради достижения общего успеха. Именно это имеет в виду Президент РФ, говоря о необходимости нового уровня эффективности государственной гражданской службы, построении ее на новых современных принципах.

Открытость государственной службы и клиентоориентированный подход в деятельности чиновников, которые были положены в основу административной реформы еще в середине 2000-х гг., не сводятся исключительно к оказанию государственных услуг населению (хотя никто не отрицает важности этой деятельности). Государство — это не служба социальной поддержки, а в первую очередь инструмент для решения общественно значимых проблем. В связи с этим от органов государственной власти требуется способность объединять усилия различных общественных институтов (в том числе науки, бизнес-сообщества, финансовых институтов и институтов развития) для наиболее успешного решения подобных проблем.

Деятельность по развитию правоотношений ГЧП в Российской Федерации носит стратегический характер. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2011 г. отмечается, что «нужно создать максимально широкие возможности для привлечения частных, в том числе иностранных, инвестиций в создание “умной” инфраструктуры».

В среднесрочной перспективе соответствующая задача интегрирована в бюджетное планирование. В соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ на 2013–2015 гг.<sup>1</sup> при исполнении бюджета должны быть обеспечены паритетные возможности и соблюден принцип конкурентности в сфере оказания государственных услуг для государственных, муниципальных и частных организаций. Вместе с тем в настоящее время привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП в значительной мере затруднено в силу ограниченного распространения правоотношений ГЧП в гражданском обороте.

Деятельность, связанная с правоотношениями ГЧП, является в целом мало знакомой для государственных гражданских служащих. Необходима разработка методических рекомендаций, кото-

---

<sup>1</sup> Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах». URL: <http://news.kremlin.ru>

рые должны сопровождаться детальным обоснованием предлагаемых подходов, в частности, с точки зрения практики реализации проектов ГЧП в России и за рубежом, а также с научной точки зрения (отечественная научная школа — по вопросам юриспруденции, государственного и муниципального управления; зарубежная научная школа — по вопросам государственно-частного партнерства).

В Минэкономразвития России подготовлены методические рекомендации, касающиеся средне- и долгосрочного планирования развития ГЧП в субъекте РФ, отбора и управления проектами ГЧП по отраслям. Как показывает практика деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, для ускорения процесса внедрения механизмов ГЧП в соответствующие процедуры органов власти существует необходимость подготовки и оформления в виде отдельных руководств и пояснений методических рекомендаций, разъясняющих каждый этап сделки ГЧП.

Изучение основ ГЧП в системе высшего профессионального образования призвано составить основу для обеспечения процесса реформирования государственной гражданской службы кадрами необходимой компетенции. Профессиональное чиновничество, владеющее современными навыками управления проектами ГЧП, является залогом для успешной деятельности государства по решению актуальных проблем социально-экономического развития. Это же относится и к представителям российского бизнеса, которые должны учиться приобретать в современных условиях новые навыки взаимодействия с государством не только посредством участия в исполнении государственного заказа, но и в более сложных по структуре проектах в инфраструктурных отраслях экономики. Государственно-частное партнерство принадлежит к подобным перспективным формам взаимодействия государства и частного бизнеса.

# Глава 1

## ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

---

В результате изучения материала данной главы студент должен:

**знать**

- подходы к определению понятия ГЧП;
- сущность ГЧП;
- возможности применения механизмов ГЧП для развития экономики;
- отличия ГЧП от приватизации;

**уметь**

- различать особенности подходов к ГЧП в российской и зарубежной практике;
- формулировать основные принципы ГЧП с учетом российского и международного опыта;
- отличать ГЧП в сфере создания и обслуживания инфраструктуры;

**владеть**

- навыками определения различных форм ГЧП;
  - классификацией форм ГЧП по отраслям;
  - навыками определения отличий ГЧП от государственных закупок.
- 

### Основные понятия

**Государственно-частное партнерство (ГЧП)** — привлечение в целях достижения задач социально-экономического развития публичным партнером частного партнера к выполнению работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации, строительству объектов общественной инфраструктуры, предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества, разделения рисков, компетенций и ответственности, путем заключения и исполнения соглашения о ГЧП.

**Государственные закупки** — приобретение государством за свой счет товаров, работ, услуг у их производителей для нужд публичной стороны.

**Инфраструктура** — совокупность сооружений, зданий, систем и служб, необходимых для функционирования экономики и обеспечения условий жизнедеятельности населения.

**Инфраструктурные отрасли** — хозяйственные отрасли, для которых характерен высокий уровень государственного регулирования, в том числе в виде специальных положений отраслевого законодательства.

**Общественная инфраструктура** — объекты, комплексы объектов, используемые для удовлетворения общественных потребностей, обеспечение которых законодательно возложено на государственные и (или) муниципальные органы власти.

Для решения задач учебника актуальным является выяснение значения понятия «государственно-частное партнерство», поскольку в российском законодательстве нормативного определения данного явления нет. Для преодоления такого противоречия в данном издании предпринят сравнительный анализ международных подходов к определению содержания понятия ГЧП.

Важнейшее практическое значение имеет также вопрос об определении понятия и сущности концессии. Это обусловлено, прежде всего, тем фактом, что в разных системах национального законодательства и в различных авторских исследовательских концепциях понятие «концессия» трактуется во многом неодинаково. Для целей настоящей работы следует прийти к однозначному пониманию природы и свойств данного феномена, чтобы дать его качественную оценку.

Концессии рассматриваются как часть комплекса механизмов реализации инвестиционных проектов, известных как ГЧП. В связи с этим обзор подходов к выявлению сущности концессии целесообразно начать с рассмотрения определений ГЧП вообще.

## **1.1. Понятие государственно-частного партнерства**

### **1.1.1. Понятие государственно-частного партнерства в отечественной и международной практике**

Актуальность задачи по выработке приемлемого в российских условиях понятия ГЧП обусловлена отсутствием в российском законодательстве легального определения данного явления. В связи с этим выработка общих принципов этого процесса применительно к развитию отраслей инфраструктуры встречает значительные затруднения.

Для преодоления данного противоречия был предпринят сравнительный анализ международных подходов к определению содержания понятия ГЧП. В связи с этим важно отметить, что в силу специфики стран и национальных особенностей законодательства существует большое количество определений и связанных с ними подходов к пониманию сущности ГЧП. Наиболее существенное



различие заключается в том, что в одних странах ГЧП понимается как альтернатива прямому бюджетному финансированию инфраструктурных проектов, а в других — как вариант партнерства между государством и бизнесом при реализации проектов в различных формах. По причине подобной неоднородности подходов прямая экстраполяция какого-либо одного из зарубежных определений ГЧП в российской практике представляется неприемлемой.

В то же время важно вычленить из наиболее распространенных подходов к ГЧП присущие ему существенные характеристики и свойства в целях выработки на данной основе самостоятельного определения понятия ГЧП, подходящего для отечественных условий. Ниже приведен ряд определений понятия «государственно-частное партнерство», используемых в национальном законодательстве, а также ведущими мировыми консалтинговыми и рейтинговыми агентствами.

Всемирный банк (далее — ВБ), на наш взгляд, дал наиболее общее определение, согласно которому под ГЧП понимаются *среднесрочные или долгосрочные соглашения между государственной и частной стороной, в рамках которых ряд услуг передаются из сферы ответственности государственного сектора частной стороне*<sup>1</sup>.

Согласно определению ОЭСР ГЧП — это *соглашение между государством и одним или несколькими частными партнерами (включая операторов и финансовые институты), в соответствии с которым задачи государства по предоставлению услуг объединяются с задачей частных партнеров по извлечению выгоды*. Эффективность данных соглашений зависит от характера распределения рисков между частным и государственным партнерами<sup>2</sup>.

В соответствии с определением Международного валютного фонда (далее — МВФ) ГЧП относятся к *соглашениям, в рамках которых частная сторона создает инфраструктурные объекты и предоставляет услуги, которые традиционно предоставлялись государством*. Частная сторона финансирует и реализует работы (оказывает услуги) и тем самым принимает на себя значительную часть рисков в рамках проекта. Государственно-частные партнерства предполагают широкий спектр социально-экономических инфраструктурных проектов, однако в основном используются для строительства больниц, школ, тюрем, дорог, мостов и туннелей, трамвайных сетей, систем контроля воздушного движения,

---

<sup>1</sup> См.: URL: <http://www.ppp.worldbank.org/public-private-partnership> (официальный сайт ВБ).

<sup>2</sup> См.: PPPs In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. OECD, 2008. P. 19.

водно-коммунальных и водоочистных сооружений, а также для эффективного управления ими.

В Европейском союзе (далее — ЕС) в рамках программ «Европейской инициативы экономического роста» и «Развитие Транс-европейской транспортной системы» реализуется большое количество инфраструктурных проектов с использованием механизмов ГЧП, постоянно выходят публикации по данной тематике. Однако на уровне ЕС отсутствует единое понимание сущности ГЧП. В так называемой «Зеленой книге о государственно-частном партнерстве и законодательстве Сообщества по государственным контрактам и концессиям» под ГЧП понимаются *формы сотрудничества между государственными властями и бизнес-сообществом, целью которого является обеспечение финансирования, строительства, реконструкции, управления и содержания инфраструктурных объектов или предоставление услуг*<sup>1</sup>.

В разных странах ЕС существуют собственные определения рассматриваемого понятия, соответствующие местным условиям. Так, немецкое федеральное министерство транспорта, строительства и городского развития определяет ГЧП как *долгосрочное регулируемое контрактами сотрудничество между государственным и частным секторами для эффективного осуществления государственных задач по совмещению необходимых ресурсов (например, ноу-хау, управляющего фонда, капитала, персонала) и распределения связанных с проектами рисков между партнерами по проекту в соответствии с их навыкам и компетенциями*.

Во Франции в силу особенностей национального законодательства отсутствует официальная регламентация понятия ГЧП, однако на практике концепция последнего реализуется в формате концессионных или партнерских соглашений с заранее оговоренными условиями получения прибыли и разделения рисков. Французские авторы также отмечают, что в стране отсутствует прямой эквивалент термина *publicservice*, и наиболее близким к нему по значению является понятие «обслуживание общественного экономического интереса»<sup>2</sup>.

В Польше ГЧП рассматривается как *сотрудничество между государственным и частными секторами, нацеленное на реализацию проектов и предоставление услуг, оказание которых традиционно находилось в ведении государственного сектора*. Данное

---

<sup>1</sup> См.: URL: [http://www.europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/businesses/public\\_procurement/122012\\_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/122012_en.htm)

<sup>2</sup> Typologie des PPP: Comparasionjuridique et terminologique des PPP dans les conceptions Fracaise et Anglo-Saxonne. URL: [http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/ppp/glossaire\\_fr\\_en.pdf](http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/glossaire_fr_en.pdf)

сотрудничество основывается на предположении о способности каждой стороны осуществлять собственные, возложенные на нее задачи более эффективно, нежели другая сторона. Таким образом, стороны дополняют друг друга, взаимодействуя в рамках ГЧП, осуществляя при этом необходимый объем общих задач, с которыми они могут справиться наилучшим образом. При условии разделения ответственности и рисков посредством механизма ГЧП достигается наиболее эффективный с точки зрения затрат способ по созданию инфраструктурных объектов и предоставлению услуг. В рамках ГЧП каждая из сторон получает собственную выгоду, соразмерную собственным интересам<sup>1</sup>.

В Великобритании ГЧП рассматриваются как *соглашения, которые характеризуются совместной работой публичного и частного секторов*. В случаях, когда реализация государственных услуг предполагает инвестиции в инфраструктурные объекты со стороны частного сектора, наиболее часто используемым вариантом формы ГЧП является частная финансовая инициатива<sup>2</sup>. В самом широком смысле понятие ГЧП может покрывать все виды сотрудничества между государственным и частным секторами для реализации политики оказания услуг и создания инфраструктурных объектов.

В документе Королевского казначейства «О новых подходах к организации государственно-частного партнерства» определено, что существует ряд моделей ГЧП, характерной особенностью которых является сотрудничество и разделение рисков между государственным и частным секторами. Данное сотрудничество может включать относительно простые построенные на принципе аутсорсинга партнерства, в рамках которых услуги предоставляются на основе среднесрочных договоров, или более долгосрочные партнерства с привлечением частного финансирования, такого как частная финансовая инициатива<sup>3</sup>.

На уровне правительства Великобритании ГЧП характеризуется как *ключевой элемент стратегии по обеспечению своевременного, высококачественного коммунального обслуживания и повышения конкурентоспособности страны*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: URL: [http://www.ppp4krakow.net/About\\_PPP/Definition,\\_origin\\_and\\_evolution](http://www.ppp4krakow.net/About_PPP/Definition,_origin_and_evolution)

<sup>2</sup> См.: URL: [http://www.webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp\\_index.htm](http://www.webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm)

<sup>3</sup> См.: URL: [http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_partnerships\\_051212.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf)

<sup>4</sup> См.: Public Private Partnership – the Government’s Approach. London, 2000. P. 6.

В трактовке Министерства транспорта Соединенных Штатов Америки (далее — США) ГЧП — это *контрактное соглашение, заключаемое между государственным и частным сектором, которое позволяет частной стороне участвовать в большей степени в государственной собственности и исполнять функции, традиционно находящиеся в ответственности государства*. Данные соглашения обычно включают в себя наем государственным органом или ведомством частной компании с целью реконструкции, строительства, управления, содержания и (или) заведование объектом или системой. В то время как у государственного сектора, как правило, сохраняется право собственности на объект или систему, частная сторона наделяется дополнительными правами по принятию решений о способе реализации проекта<sup>1</sup>. Согласно данной трактовке под понятие ГЧП попадает широкий спектр отношений: от сравнительно простых контрактных до более сложных структурных проектов ГЧП.

Совет по государственно-частному партнерству Канады определяет ГЧП как *совместное предприятие государственной и частной сторон, основанное на предположении, что опыт и квалификация каждой из сторон позволяют решить определенные задачи посредством распределения ресурсов, рисков и доходов*<sup>2</sup>.

Агентство Deloitte определяет ГЧП как *комплексные коммерческие соглашения, целью которых является оптимальное распределение ответственности, рисков и доходов. Существование успешных партнерств требует осуществления качественной проработки и анализа проектов, эффективной системы передачи полномочий по реализации работ и последовательного достижения поставленных целей*<sup>3</sup>.

Международная сеть компаний Price Waterhouse Coopers отмечает, что в рамках мировой практики отсутствует общепринятое определение ГЧП или его моделей, а под данный термин подпадает достаточно большой перечень разнообразных структурных проектов, в рамках которых *частный сектор реализует государственные объекты или предоставляет услуги, которые обычно находятся в ведении государства*<sup>4</sup>.

Консалтинговое агентство Ernst & Young в своей литературе рассматривает ГЧП в качестве *соглашения между государством*

---

<sup>1</sup> См.: URL: <http://www.ncsl.org/documents/transportation/PPPTOOLKIT.pdf>

<sup>2</sup> См.: URL: <http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html>

<sup>3</sup> См.: URL: [http://www.deloitte.com/view/en\\_xa/xa/services/public-private-partnerships-for-infrastructure/index.htm](http://www.deloitte.com/view/en_xa/xa/services/public-private-partnerships-for-infrastructure/index.htm)

<sup>4</sup> См.: URL: <http://www.pwc.com/gx/en/government-infrastructure/pdf/promi-seport.pdf>

и частным сектором с целью предоставления общественных услуг и создания объектов инфраструктуры. В рамках подобного соглашения стороны используют собственный опыт и преимущества для выполнения совместных задач<sup>1</sup>.

Аудиторская компания KPMG определяет ГЧП как *ключевой инструмент государства по достижению целей преобразования инфраструктуры, в рамках которого частная сторона берет на себя финансирование и управление государственной собственностью, а также коммерческие риски, связанные с предоставлением определенных услуг.*

Таким образом, согласно сформировавшимся в Европе представлениям, ГЧП есть *оказание государственной (общественной) услуги частным сектором, взаимодействующим с государством*<sup>2</sup>.

В Модельном законе «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства», разработанном в 2011 г. экспертами Государственной Думы, ГЧП понимается как *привлечение субъектом РФ, муниципальным образованием российского или иностранного юридического лица, объединения юридических лиц или индивидуальных предпринимателей для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной (социальной) инфраструктуры, предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве.*

В проекте Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», находящемся на рассмотрении в Государственной Думе, ГЧП определено как *юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, которое заключено по результатам конкурсных процедур, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг.*

---

<sup>1</sup> См.: URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Accelerating\\_PPP\\_in\\_India/\\$FILE/Accelerating%20PPP%20in%20India%20-%20FINAL\(Secured\).pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Accelerating_PPP_in_India/$FILE/Accelerating%20PPP%20in%20India%20-%20FINAL(Secured).pdf)

<sup>2</sup> См.: Snelson P. Public-private partnerships in transition countries // Law in transition. 2007. P. 31 ; Geddes A. Public Procurement: a Practical Guide to UK Regulations and Associated Community Rules. 2<sup>nd</sup> ed. 1997. P. 21.

Ряд российских авторов предлагают собственную трактовку рассматриваемого понятия. Так, профессор В. Г. Варнавский, исходя из специфики российского законодательства, обозначает ГЧП как *юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности*<sup>1</sup>.

В свою очередь Е. Коровин определяет ГЧП как *среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод*<sup>2</sup>. Существует множество других определений ГЧП, предлагаемых различными авторами.

Таким образом, для выработки обобщенного определения рассматриваемого понятия представляется возможным выделить из приведенных выше мнений сущностные характеристики ГЧП, которое, как считает большинство авторов, предполагает:

- достижение задач социально-экономического развития;
- выполнение работ;
- предоставление публичных (общественных) услуг;
- привлечение публичной стороной частной стороны;
- техническое обслуживание, эксплуатацию, реконструкцию, модернизацию, строительство объектов общественной инфраструктуры;
- долгосрочное сотрудничество;
- взаимовыгодный характер взаимодействия;
- разделение рисков, компетенций и ответственности;
- заключение соглашения.

Результаты сравнительного анализа приведенных зарубежных определений по этим основаниям представлены в табл. 1.1.

Таким образом, подводя итоги проведенного анализа, следует отметить, что в качестве предмета ГЧП в общем случае можно рассматривать отношения в процессе взаимодействия государственного и частного сектора по выполнению конкретных проектов

---

<sup>1</sup> См.: Варнавский В. Г. Концессионные формы управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 4. С. 40–46.

<sup>2</sup> Коровин Е. Кредитный риск проектов частного государственного партнерства и механизмы поддержки // Федеральные инструменты поддержки инвесторов : материалы круглого стола. М., 2006. С. 33.

ГЧП, включая инвестиции в объекты инфраструктуры и оказание услуг с помощью данных объектов<sup>1</sup>.

Таблица 1.1

**Сравнительный анализ подходов  
к определению сущности ГЧП**

Субъекты	Достижение задач социально-экономического развития	Привлечение публичной стороны частной стороны	Выполнение работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации, строительству объектов общественной инфраструктуры	Предоставление публичных услуг	Долгосрочное сотрудничество	Взаимовыгодное сотрудничество	Разделение рисков, компетенций и ответственности	Заключение соглашения
ВБ	+	+	-	+	+	-	+	+
ОЭСР	+	+	+	+	+	+	+	+
МВФ	+	+	+	+	+	-	+	+
Европейский инвестиционный банк ( <i>EIB</i> )	+	-	-	+	+	-	+	-
Банк азиатского развития ( <i>ADB</i> )	-	-	+	+	+	+	+	-
<i>EC</i>	-	+	+	+	-	-	-	-
<i>PPIAF</i> <sup>2</sup>	+	+	-	-	-	-	-	+
<i>Deloitte</i>	-	-	+	-	-	-	+	+
<i>Price Waterhouse Coopers</i>	+	+	+	+	-	-	-	-
<i>Ernst &amp; Young</i>	+	-	-	+	-	-	+	+
<i>KPMG</i>	+	+	+	+	+	+	+	-
<i>Standard &amp; Poor's</i>	-	-	+	-	-	+	-	-
Великобритания	+	+	+	+	+	+	+	+

<sup>1</sup> См.: *Engel E., Fischer R., Galetovic A. Public-private partnerships: when and how. Centrore Economía Aplicada, Chile : Universidadde Chile, 2008. P. 13.*

<sup>2</sup> Консультационная группа «ГЧП при строительстве объектов инфраструктуры».

Субъекты	Достижение задач социально-экономического развития	Привлечение публичной стороны частной стороны	Выполнение работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации, строительству объектов общественной инфраструктуры	Предоставление публичных услуг	Долгосрочное сотрудничество	Взаимовыгодное сотрудничество	Разделение рисков, компетенций и ответственности	Заключение соглашения
США	+	-	+	+	+	+	-	+
Австралия	+	-	+	+	+	+	+	+
Сингапур	-	-		+	+	+	+	+
Канада	-	-	+	+	+	+	+	+
Франция	+	-	-	+	-	-	+	+
Польша	+	+	+	+	-	+	+	-
ЮАР	-	+	+	+	+	+	-	+
Германия	-	+	+	+	+	-	-	-

Разделение рисков является обязательным условием отношений ГЧП. При этом наибольшую сложность представляет поиск оптимального распределения рисков в зависимости от специфики проекта ГЧП (отрасль, тип контракта, условия финансирования и т.д.). Общее правило: каждый риск по проекту несет та сторона, которая способна наилучшим образом им управлять. Необходимость поиска оптимального распределения рисков также повышает значимость предпроектной стадии ГЧП по сравнению с государственным заказом. Целью ГЧП является обеспечение динамичного социально-экономического развития (в первую очередь, на уровне региона) при условии повышения эффективности использования бюджетных средств и за счет дополнительных инвестиций, привлекаемых из внебюджетных источников, а также путем повышения качества услуг государственного сектора<sup>1</sup>.

С точки зрения государственной политики по развитию инфраструктуры ГЧП направлено на привлечение организаций частного сектора к реализации ресурсо- и капиталоемких инфраструктурных проектов, а также обеспечение развития отраслей обществен-

<sup>1</sup> См.: Воротников А. М., Королев В. А. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах. М., 2010. С. 94.



ной инфраструктуры и в конечном счете — на повышение уровня жизни населения.

### **1.1.2. Взаимосвязь государственно-частного партнерства и инфраструктурного развития**

Положения Стратегии социально-экономического развития РФ до 2020 г. и Прогноза долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. предполагают создание условий для развития общественной инфраструктуры, что имеет важное значение как для муниципальных образований и субъектов РФ, так и для всей страны в целом.

Инвестиционные проекты, направленные на создание и реконструкцию инфраструктурных объектов, позволяют не только улучшить качество жизни населения, но и интенсифицировать экономический рост. В то же время реализация инфраструктурных проектов сдерживается ограниченным уровнем расходных обязательств публично-правовых образований. В связи с этим актуальным становится вопрос привлечения негосударственного сектора к развитию общественной инфраструктуры. Такое взаимодействие обозначается понятием ГЧП.

Под ГЧП (муниципально-частным партнерством) в разрабатываемом законодательстве РФ понимается юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении ресурсов и распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о ГЧП, муниципально-частном партнерстве, которое заключено в соответствии с Федеральным законом «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о ГЧП) в целях привлечения в экономику частных инвестиций, организации доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления. В настоящем учебнике термин «государственно-частное партнерство» включает в себя понятие «муниципально-частное партнерство».

Государственно-частное партнерство в Российской Федерации способствует привлечению инвестиций в экономику страны, повышению эффективности использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, модернизации существующей общественной инфраструктуры. Особенностью ГЧП является консолидация направленных на реализацию