

*Райманова К.Э.,  
студентка магистратуры 3 курса МГМУ-2  
Института права  
Башкирского государственного университета  
Города Уфы Республики Башкортостан*

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМАТИКИ  
ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-  
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И  
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

***Аннотация:** В настоящей научной статье исследуется проблематика правового обеспечения развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации и зарубежных странах, применяется сравнительно-правовой анализ нормативной базы, практики правоприменения, научно-исследовательских трудов. Автор освещает сущность проблемы развития правового обеспечения на примере Российской Федерации и ряда зарубежных стран.*

***Ключевые слова:** сравнительно-правовой анализ, сравнительное правоведение, государственно-частное партнерство, метод исследования, развитие, проблематика правового обеспечения, совершенствование законодательства.*

***Annotation:** This scientific article examines the problems of legal support for the development of public-private partnerships in the Russian Federation and foreign countries, applies a comparative legal analysis of the regulatory framework, law enforcement practice, research works. The author sheds light on the essence of the problem of development of legal support on the example of the Russian Federation and a number of foreign countries.*

*Key words: comparative legal analysis, comparative jurisprudence, public-private partnership, research method, development, problems of legal support, improvement of legislation.*

**Методология и методы исследования.** При написании настоящей статьи в целях наиболее полного и объективного исследования рассматриваемого явления использовались следующие методы: исторический, логический, сравнительно-правовой, комплексного исследования, метод системного анализа и т.д.

Современные реалии общественно-политических и экономических условий развития многих стран все более активно сводятся к интегрированию и взаимодействию государственных органов и частного сектора. Успешнейшей формой такого взаимодействия, безусловно, выступает государственно-частное партнерство, уже зарекомендовавшее себя в качестве эффективного метода развития инвестиционной составляющей экономической деятельности той или иной страны. Применение механизмов государственно-частного партнерства обуславливается привлечением на благоприятных и взаимовыгодных условиях частных инвестиций и компетенций для целей улучшения общественной инфраструктуры.

Для российского законодательства государственно-частное партнерство представляет достаточно новую сферу взаимодействия, активно развивающуюся в темпе развития современной российской экономики и позволяющей оказывать эффективное влияние на экономико-социальное развитие, трансформирование экономики, укрепление общества в политическом аспекте. Всего, по данным Единой информационной системы ГЧП ([www.pppi.ru](http://www.pppi.ru)), в России по состоянию на сентябрь 2020 года зарегистрированы 3943 проекта государственно-частного партнерства. Рынок реализуемых проектов государственно-частного партнерства постепенно набирал обороты только с 2007 года и уже в 2016 достиг своего пика в количестве более 1000 проектов.

В Российской Федерации правовую основу государственно-частного партнерства составляют два основополагающих закона, один из них Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1, ст. 4350], второй – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [2, ст. 3126], а также подзаконные акты, принятые во исполнение названных федеральных законов, число которых, согласно официальной информации Министерства экономического развития Российской Федерации [3], сводится к 19 (в их число входят Постановления Правительства Российской Федерации, Приказы Минэкономразвития России), кроме этого существуют методические рекомендации, подготовленные Минэкономразвития России в целях обеспечения методического содействия органам государственной власти и местного самоуправления, а также бизнес-сообщества в применении норм законодательства при подготовке и реализации проектов государственно-частного партнерства, включая концессии. При этом, впервые законопроект «О концессионных и иных договорах, заключаемых с иностранными инвесторами» был принят Верховным Советом РСФСР в 1993 году, но президент наложил на этот закон вето и дал поручение кардинально переработать принятый Закон. Затем новый законопроект поступил в Государственную думу в 1995 году. Принят в первом чтении в 1996 году и после чего данный законопроект по субъективным и объективным причинам пролежал невостребованным до 2000 года, затем был вновь рассмотрен Государственной Думой и повторно отправлен на доработку. Напряженная работа над законопроектом продолжалась вплоть до 2004 года. Как видно, в настоящий момент на законодательном уровне совершаются более активные попытки тщательного регулирования сферы государственно-частного партнерства.

Вместе с тем, еще до появления Федерального закона «О государственно-частном партнерстве муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации», устанавливающим и определяющим основные понятия и дефиниции, связанные с государственно-частным партнерством, принципы и элементы соглашения о государственно-частном партнерстве, объектов такого соглашения, порядка разработки, рассмотрения и принятия решения о реализации проектов, некоторые субъекты России разрабатывали и принимали региональные законы о государственно-частном партнерстве. Насчитывается порядка 60 субъектов, где принимались региональные законы о государственно-частном партнерстве.

В данном вопросе значимым и передовым можно назвать закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве» от 20 декабря 2006 года [4]. Главное его достоинство: стимулирование реализации проектов в области государственно-частного партнерства. Поэтому подобный опыт можно учесть и в других регионах в процессе совершенствования законодательной базы [5, с. 17-20].

Однако, как отмечает С.В. Маслова: «данный внушительный перечень нормативной базы подвергается критике со стороны как научного, так и экспертного сообщества, а также правоприменителями» [6, ст. 177]. Действительно, проведя анализ внушительной нормативной базы, вполне логично можно прийти к выводу о том, что данная сфера регулирования публично-общественных отношений несовершенна, особенно применительно к нормотворчеству и правоприменению опыта зарубежных стран в сфере государственно-частного партнерства. Заслуженный юрист Российской Федерации С.О. Шохин в своих трудах указывает: «нормы российского законодательства предусматривают использование ограниченного числа моделей преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений, что существенно ограничивает возможности инвестора по привлечению заемного финансирования» [7, ст. 72].

Кроме того, региональное законодательство в сфере государственно-частного партнерства имело проблематику наличия рисков противоречий названных законов и, как следствие, конкретных положений соглашений по

проектам государственно-частного партнерства, в результате принятия Федерального закона 2015 года для большинства региональных законов о государственно-частном партнерстве предполагалось их полная отмена как несоответствие положением Федерального закона.

Интересным остается также критическое мнение главы Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьева, который в 2017 году в интервью заявил: «ряд государственно-частного партнерства в России являются «имитацией концессии», поскольку все расходы концессионера компенсируются за счет бюджетов платой концедента, при этом частная компания не вкладывает своих средств» [8].

Следует отметить, что ежегодно суды, рассматривая и разрешая спорные вопросы в сфере государственно-частного партнерства, формируют основные аспекты, которые невозможно не учесть при подготовке соглашений и сопровождения проектов. К примеру, в 2019 году разрешались споры, связанные с определением перечня работ, не являющихся реконструкцией по Закону о концессиях [9], недопустимость передачи в аренду имущества, отнесенного законодательством к объектам концессионного соглашения (дело рассматривалось в отношении полигона ТКО) [10], признание недействительным (ничтожным) концессионное соглашение по организации услуг питания в школах, в т. ч. в связи с нарушением Закона о контрактной системе и Закона о защите конкуренции [11] и пр.

На сегодняшний день в Российской Федерации, по мнению автора настоящей статьи, складывается тенденция развития и усовершенствования нормативно-правовой базы, практики применения, используемой в сфере государственно-частного партнерства, существуют методологические и разъяснительные по своему характеру законодательные акты. Общая тенденция развития правового обеспечения государственно-частного партнерства должна строиться на таких незыблемых основах, как:

- преследование концепции социально-экономического развития общества;

- комплексный характер регионального законодательства, учитывающий индивидуальные характеристики региона;
- учет баланса интересов государства и частного сектора;
- гласность, открытость и возможность беспрепятственного участия в сфере государственно-частного партнерства;
- распределение рисков.

В Российской Федерации в настоящее время сложились хорошие предпосылки для реализации проектов государственно-частного партнерства и развития соответствующей нормативно-правовой базы. Но для закрепления государственно-частного партнерства в России, его системного и последовательного развития, требуется определение четких правовых основ, что обуславливает необходимость исследования зарубежного законодательства о государственно-частном партнерстве, различных доктрин и концепций.

Мировая практика реализации государственно-частного партнерства показывает, что экономическая политика, взаимодействие государства и частного сектора формируется на базисных составляющих теории смешанной экономики: мировой опыт характеризуется широким, многоаспектным и оптимальным разделением рисков между государством, его субъектами и частным сектором. Например, в настоящее время одним из существенных условий соглашений в сфере государственно-частного партнерств является страхование.

Термин «Public-private partnership» родился в Великобритании и связан, главным образом, с «британской моделью» государственно-частного партнерства, суть которой заключается в передаче частному сектору функции финансирования (строительства, реконструкции, эксплуатации, управления и т. п.) объектов социально-культурной и производственной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности» [12, с. 16–24]. Интересно, что в Великобритании отсутствует специальный закон о государственно-частном партнерстве, на такие правоотношения распространяются обычные принципы английского права. Тем не менее, не стоит забывать о принадлежности

Великобритании и Российской Федерации к разным правовым семьям, не позволяющим их отождествлять.

Франция также имеет давние корни в сфере государственно-частного партнерства, которые непосредственно связаны с деятельностью Сообщества Смешанной Экономики (SEM). Законодательные основы SEM восходят к 1966 и 1983 годам. SEM осуществляет свою деятельность на основе заключаемого с местными властями соответствующего договора [13, с. 36–55]. Здесь же имеется четкое разграничение по законодательному обеспечению проектов на концессионные соглашения и партнерские контракты.

В Федеративной Республики Германии еще в 80-х годах было принято решение о том, что общие законодательные нормы Германии недостаточны для сферы регулирования государственно-частного партнерства, недостаточны. Был принят Закон от 1 сентября 2005 года «Об ускорении реализации государственно-частных партнерств и об улучшении общих правовых условий для них» [14]. Благодаря данному закону была усовершенствована такая отрасль, как, к примеру, размещение государственных заказов. А бюджетное законодательство пополнилось положением о том, что экономическая целесообразность теперь рассчитывается с учетом распределения рисков [15].

Приведя сводный анализ законодательства зарубежных стран, хочется отметить, что юридическая природа определения соглашения государственно-частного партнерства в ряде случаев рассматривается как административный договор, который заключается с целью осуществления определенных общественно необходимых видов деятельности. При этом право собственности, а равно расходы и риски не передаются в руки частного лица, а аккумулируются в руках государства.

Некоторые российские теоретики склоняются к тому, что «использование административного договора представляет институт регулирования государственно-частного партнерства» [16, с. 71–76].

В заключение, автор настоящей статьи обращает внимание, что по своей сущности государственно-частное партнерство является основным



инструментом достижения устойчивого роста страны. На примере Российской Федерации видно, что только с недавних пор идет активное развитие формирования законодательной базы, практики и укрепление механизмов государственно-частного партнерства. Это, конечно, обуславливается тем, что фактически до 2016 года отсутствовал нормативно-правовой акт, регулирующий отношения в области государственно-частного партнерства, позволяющий обеспечить максимальную легитимность действий органов власти по вопросам практической реализации аспектов государственно-частного партнерства, а для частных лиц – обеспечение оптимальных условий сотрудничества и открытости ведения партнерства.

Кроме этого, в настоящее время в рамках экономической глобализации усиливается тенденция к активизации отношений между государством и частным бизнесом в направлении проникновения капитала в сферу государственной собственности. Известно, что на темпы развития государственно-частного партнерства оказывает влияние общая экономическая ситуация в стране. Экономическое развитие, увеличение налоговых поступлений, развитие законодательной базы, рост благосостояния населения создают благоприятную среду для укрепления практики государственно-частного партнерства, которое становится одним из значимых институтов многосекторной экономики.

#### **Список использованных источников:**

1. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 2015 № 29 (ч. I). Ст. 4350.
2. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Собрание законодательства РФ. 2005 № 30 (ч. II). Ст. 3126.



3. Официальный сайт Минэкономразвития России. Свидетельство о регистрации СМИ Эл № ФС77-61745 от 30 апреля 2015 г. [https://www.economy.gov.ru/material/departments/d18/gosudarstvenno\\_chastnoe\\_partnerstvo/federalnoe\\_zakonodatelstvo\\_v\\_sfere\\_gosudarstvenno\\_chastnogo\\_partnerstva/](https://www.economy.gov.ru/material/departments/d18/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/federalnoe_zakonodatelstvo_v_sfere_gosudarstvenno_chastnogo_partnerstva/)
4. Закон Санкт-Петербурга от 20.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Санкт-Петербургские ведомости. № 244, 28.12.2006 г.
5. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2018. № 8. с. 17-20
6. Маслова С.В. Международное и национальное право. Высшая школа менеджмента, Санкт-Петербургский государственный университет. 31.08.2019 г. Ст. 177.
7. Шохин С.О. «Юрист». 2018 г. № 2. Ст. 72.
8. ТАСС, информационное агентство. Свидетельство о регистрации СМИ №03247 выдано 02 апреля 1999 г. Государственным комитетом Российской Федерации по печати. <https://tass.ru/info/4069221>
9. *Определение Верховного Суда РФ от 28.11.2019 № 310-ЭС19-21419 по делу № А62-8040/2017.*
10. *Постановление Первого ААС от 19.11.2019 по делу № А38-6251/2019.*
11. *Постановление Восемнадцатого ААС от 12.11.2019 по делу № А07-7515/2019.*
12. Амуңц Д.М. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоемких проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005 г. № 12. С. 16–24.
13. Гладов, А.В., Исупов, А.М., Мартышкин, С.А., Прохоров, Д.В., Тарасов, А.В., Тюкавкин, Н. Цлаф, характеристика и организационно-институциональные основы. Вестник СамГУ. 2008 г. № 7 (66). С. 36–55.
14. Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen der

Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP- Beschleunigungsgesetz).  
[http://www.rechtliches.de/info\\_Gesetz\\_zur\\_Beschleunigung\\_der\\_Umsetzung\\_von\\_Oeffentlich\\_Privaten\\_Partnerschaften\\_und\\_zur\\_Verbesserung\\_gesetzlicher\\_Rahmenbedingungen\\_fur\\_Oeffentlich\\_Private\\_Partnerschaften.html](http://www.rechtliches.de/info_Gesetz_zur_Beschleunigung_der_Umsetzung_von_Oeffentlich_Privaten_Partnerschaften_und_zur_Verbesserung_gesetzlicher_Rahmenbedingungen_fur_Oeffentlich_Private_Partnerschaften.html).

15. Кнюпфер, В. Государственно-частные партнерства (ГЧП) в контексте использования современных форм управления комплексами недвижимости / Материалы немецко-российского «круглого стола» на тему: «Законодательство и практика эффективного управления имущественными комплексами Российской Федерации, в том числе с использованием формы государственно-частного партнерства (ГЧП)», 16 октября 2007 г. г. Москва.  
<https://www.economy.gov.ru/material/file/cd482f73c03b658fa97a2d844c7e39d9/metodic2018.pdf>

16. Широков А.В. Административный договор как форма регулирования государственно-частных партнерств. Законодательство. 2008 г. № 10. С. 71–76.