



DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2020.4.23>

UDC 34(470+571):334.012.44  
LBC 67.99(2РОС)401.01

Submitted: 13.11.2020  
Accepted: 01.12.2020

**THE ECONOMIC AND LEGAL REGULATION  
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA:  
THE ANALYSIS OF INFLUENCE FACTORS, INSTITUTIONAL FRAMEWORK,  
AND BEST PRACTICES**

**Agnessa O. Inshakova**

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

**Svetlana V. Novikova**

Volzhsky Branch of International Law Institute, Volzhsky, Russian Federation

**Citation.** Inshakova A.O., Novikova S.V. The Economic and Legal Regulation of Public-Private Partnership in Russia: The Analysis of Influence Factors, Institutional Framework, and Best Practices. *Legal Concept = Pravovaya paradigma*, 2020, vol. 19, no. 4, pp. 171-176. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2020.4.23>

УДК 34(470+571):334.012.44  
ББК 67.99(2РОС)401.01

Дата поступления: 13.11.2020  
Дата принятия: 01.12.2020

**ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ:  
АНАЛИЗ ФАКТОРОВ ВЛИЯНИЯ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РАМОК  
И ЛУЧШИХ ПРАКТИК**

**Агнесса Олеговна Иншакова**

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Российская Федерация

**Светлана Викторовна Новикова**

Волжский филиал Международного юридического института, г. Волжский, Российская Федерация

**Цитирование.** Иншакова А. О., Новикова С. В. Экономико-правовое регулирование государственно-частного партнерства в России: анализ факторов влияния, институциональных рамок и лучших практик // *Legal Concept = Правовая парадигма*. – 2020. – Т. 19, № 4. – С. 171–176. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2020.4.23>

Издательством Шпрингер (Швейцария) анонсирован выход книги в продолжающейся серии, индексируемой в международных базах SCOPUS и Web of Science Core Collection (Public-Private Partnerships in Russia: Institutional Frameworks and Best Practices / Editors Oleg V. Ivanov, Agnessa O. Inshakova. – Cham : Springer International Publishing, 2020. – DOI: 10.1007/978-3-030-56352-3.



Представленное исследование является результатом коллективной работы Московского государственного института международных отношений МИД России (МГИМО), Волгоградского государственного университета (ВолГУ) и Национального центра ГЧП Российской Федерации. Редакторами книги выступили О.В. Иванов – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономической политики и государственно-частного партнерства МГИМО; А.О. Иншакова – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и международного частного права ВолГУ.

Коллективное исследование посвящено проблемам экономико-правового регулирования

государственно-частного партнерства в России. В связи с тем что книга вышла в зарубежном издательстве и опубликована на английском языке, авторы настоящей статьи посчитали необходимым сделать краткий обзор рассмотренных на ее страницах вопросов, а также осветить научно-практический потенциал предложенных подходов к их решению. Исследования ведущих специалистов России, представленные в книге, направлены на анализ институциональных рамок и лучших практик. Книга находится в процессе индексации в международных базах SCOPUS и Web of Science Core Collection.

Из материалов книги отчетливо видно, что за последние десятилетия институт государственно-частного партнерства стал неотъемлемой частью мировой экономической теории и практики, доказал свою жизнеспособность как эффективный инструмент развития инфраструктуры во многих странах с различными политическими системами и разным уровнем социально-экономического развития. Количество проектов ГЧП в мире исчисляется тысячами, а объем частных инвестиций в эти проекты – миллиардами долларов. Результаты партнерства нашли свое воплощение в многочисленных объектах транспортной инфраструктуры, энергетики, ЖКХ, связи и телекоммуникаций, государственного и муниципального управления, здравоохранения, образования, культуры.

В результате, по оценкам специалистов авторского коллектива, в мире накоплен богатый опыт развития государственно-частного партнерства, охватывающий многие аспекты, которые связаны с организационными, институциональными, управленческими, правовыми, техническими, финансовыми, инженерными и другими вопросами. В то же время мировой опыт развития государственно-частного партнерства весьма разнообразен. В мире нет двух стран с одинаковым законодательством о ГЧП или системами управления в этой сфере; каждая из них имеет свою институциональную среду, уровень развития ГЧП, специфику государственного управления, традиции бизнеса, культурные, национальные и психологические особенности, что не может не сказаться на формировании моделей партнерства государства и бизнеса.

По глубокому убеждению авторов книги, Россия не осталась в стороне от мировых тен-

денций, связанных с развитием государственно-частного партнерства, хотя и вступила на этот путь с некоторым запозданием. В последние 5 лет использование механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации приобретает все более масштабный и интенсивный характер, предпринимаются усилия по приведению развития этого института к системной основе. Значительно увеличилось количество проектов ГЧП (в некоторых сферах, например жилищно-коммунальном хозяйстве, этот рост буквально взрывной), расширяется их география, а отраслевой спектр использования механизмов ГЧП становится все более разнообразным. Согласно классификациям моделей поэтапного развития ГЧП, используемым международными организациями, есть основания говорить о том, что Россия перешла от стадии зарождения ГЧП к стадии «становления и созревания». В то же время отмечается, что это только начало пути и многое еще предстоит сделать для того, чтобы институт ГЧП работал более эффективно. В связи с этим вопрос о создании единой интегрированной системы управления ГЧП приобретает все большее значение на сегодняшний момент.

Представленное издание – первое всестороннее и наиболее полное исследование вопросов, связанных с созданием, развитием и применением механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Оно знакомит с историей и современным состоянием ГЧП в России, а также анализирует правовую и институциональную базу ГЧП, политику ГЧП и управление на федеральном и региональном уровнях. Особое внимание уделяется управлению проектами ГЧП на различных стадиях жизненного цикла, правовому и финансовому структурированию проектов, анализу практических примеров в ведущих отраслях – от транспортной инфраструктуры до информационных технологий. В работе также рассматриваются наиболее важные для России международные аспекты государственно-частного партнерства.

Изучение развития ГЧП в Российской Федерации представляется необходимым в силу ряда причин.

Во-первых, оно дает ценный материал для теоретического осмысления тенденций развития современной российской экономики,

эволюции «государственно-деловых отношений», а также инструментов, организационных механизмов и методов, используемых государством для налаживания взаимодействия с бизнесом в решении важных социально-экономических вопросов.

Во-вторых, изучение российского опыта государственно-частного партнерства, его нормативно-правовой базы, моделей государственного управления, механизмов и инструментов может быть полезным с точки зрения поиска новых алгоритмов экономического взаимодействия государства и частного сектора для повышения эффективности управления государственной собственностью, развития рыночных институтов, стимулирования частной инициативы и др.

Авторы монографии отмечают, что за сравнительно короткий период (10–15 лет) в России накоплен огромный опыт государственно-частного партнерства. Справедливо обосновывается, что фактически в стране сложилась принципиально новая сфера экономических отношений государства и бизнеса. Показано, что за это время ГЧП проделало впечатляющий путь от фрагментированного набора отдельных проектов к единому интегрированному рынку. Констатируется, как состоявшийся факт, огромный прорыв в области ГЧП, о чем свидетельствует рост числа проектов и их капиталоемкости. Отмечается, что по состоянию на начало 2020 г. в России на разных стадиях реализации находится более 3 500 проектов ГЧП, а совокупный объем частных контрактных инвестиций превысил 3 трлн рублей. Инфраструктурные инвестиции на 70 % покрываются за счет внебюджетных средств. Авторы приходят к выводу, что рынок ГЧП как важнейшее экономическое явление сложился в России.

Установлено, что отраслевой спектр ГЧП становится все более разнообразным. Наблюдается устойчивый рост проектов ГЧП в таких традиционных секторах, как дорожная инфраструктура и энергетика. В то же время зафиксирован взрывной рост концессий в сфере ЖКХ. Наряду с ними ГЧП было создано в инфраструктурных отраслях, которые ранее были «заповедной зоной» государства – социальной инфраструктуре, прежде всего здравоохранении, дошкольном и школьном образовании, спорте, культуре, социальном

обеспечении. Выявлено, что в последние годы ГЧП все чаще открывает как совершенно новые рынки, так и рынки, формирующиеся в рамках традиционных инфраструктурных секторов. К ним относятся высокотехнологичная медицина, общественный транспорт, благоустройство территорий (парков, общественных пространств, набережных, систем городского освещения), фото- и видеофиксация нарушений правил дорожного движения, организация весогабаритного контроля на дорогах, обращение с твердыми коммунальными отходами, железнодорожная и аэропортовая инфраструктура, морские порты. В качестве одного из наиболее перспективных направлений ГЧП авторами выделяется IT-сектор, недавно включенный законодателями в перечень разрешенных объектов ГЧП. Всего за полтора года было запущено около сотни проектов «Умный город», предусматривающих создание автоматизированных систем комплексной безопасности и организации дорожного движения, городского освещения и освещения дорожных сетей, информационных систем на общественном транспорте, образовательных площадок в школах и др. Началась реализация крупнейшего в стране инновационного IT-проекта ГЧП – внедрение национальной системы маркировки и отслеживания товаров.

Утверждается, что использование различных форм ГЧП становится все более вариативным. Наряду с «классическими» – концессионными и партнерскими соглашениями все чаще используются альтернативные формы (договоры жизненного цикла, договоры аренды с инвестиционными обязательствами, институциональные ГЧП, специальные инвестиционные контракты и др.). Они позволяют гибко структурировать проекты, «дорабатывать» условия соглашений, а также критерии выбора частного партнера, легче вносить изменения в заключенные соглашения, быстрее заключать соглашения и запускать проекты. На эти формы ГЧП в настоящее время приходится треть всех частных инвестиций в проекты ГЧП в России и около 12 % от их общего числа.

Подход государства к управлению ГЧП в последние годы явно становится более системным. Это находит свое отражение в стратегическом целеполагании, долгосрочном планировании развития инфраструктуры и ГЧП,

мерах по дальнейшему совершенствованию и укреплению правовой базы ГЧП, расширению инструментов государственной поддержки проектов ГЧП, принятии и, по возможности, совершенствованию лучших международных практик управления ГЧП. В этом контексте особый акцент авторами сделан на двух последних российских инновациях.

Первая – так называемый завод проектного финансирования – представляет собой механизм финансирования инвестиционных проектов в приоритетных отраслях российской экономики, в том числе инфраструктурных, предусматривающий предоставление заемщикам синдицированных кредитов. Этот принципиально новый для России механизм, запущенный под эгидой крупнейшего российского Института развития – Внешэкономбанка (ВЭБ.РФ), призван стимулировать развитие синдицированного кредитования в России, повысить доступность кредитных ресурсов для инвесторов, снизить общую стоимость проектного финансирования, уменьшить риски путем привлечения дополнительных участников и в конечном итоге обеспечить экономический рост за счет реализации новых проектов. «Фабрика» уже начала свою работу и запустила ряд мегапроектов ГЧП, в том числе вышеупомянутый проект национальной системы маркировки и отслеживания товаров.

Вторая инновация – создание платформы поддержки инфраструктурных проектов РОСИНФРА. Это уникальная цифровая платформа, призванная облегчить запуск инфраструктурных проектов с государственным участием. Широкий спектр пользовательских инструментов и сервисов позволяет упростить процесс подготовки проектов, найти партнеров и повысить уровень компетентности специалистов по привлечению инфраструктурных инвестиций. Благодаря новой платформе российские регионы получили возможность размещать инвестиционные предложения для частных партнеров, а также получать блиц-экспертную оценку инициатив и помощь в формировании портфеля проектов. Инвесторы и финансирующие организации могут найти перспективные инициативы и ознакомиться с деятельностью государственных партнеров. Экспертное сообщество само обеспечивает себя актуальной информацией о рынке и участвует в оценке пер-

спективных проектов. Создание такой платформы соответствует одному из главных мировых трендов – цифровизации управления развитием инфраструктуры, и по своим функциональным возможностям платформа даже превосходит те, что действуют во многих наиболее «зрелых» странах ГЧП.

Каким будет дальнейшее развитие ГЧП в России? Что ждет его на этом пути? Будет ли ГЧП из новой и перспективной сферы взаимодействия государства и бизнеса в России развиваться в русле государственной экономической политики? Этими и другими важными вопросами, ответы на которые являются вводными неизвестными как эндогенного, так и экзогенного характера для решения уравнения о перспективах ГЧП в России, задаются авторы подготовленной монографии. Также отмечается необходимость своевременного решения ряда системных проблем в сфере ГЧП, таких как дальнейшая корректировка нормативно-правовой базы, упорядочение институциональной базы сектора ГЧП, создание комплексной системы инфраструктурного планирования, расширение спектра инструментов финансовой поддержки проектов ГЧП и др.

В заключение авторами отмечается, что к многочисленным существующим внешним факторам, способным повлиять на перспективы развития ГЧП в России, добавляются новые, появившиеся как раз в период подготовки данной монографии, такие как пандемия, обвал мировых цен на нефть, снижение доходов государственного бюджета, ослабление рубля. Если оценивать только эти факторы через призму прямого текущего воздействия на рынок ГЧП, то ответ, по мнению авторов, очевиден: проекты, которые готовятся и запускаются, сильно пострадали. По оценкам Национального центра ГЧП, более 10 % всех проектов ГЧП различного уровня находятся «под угрозой» из-за пандемии, падения курса рубля и замедления экономического роста. Если не произойдет отскока цен на нефть и снятия ограничений, введенных в связи с пандемией, то общие негативные последствия для рынка ГЧП (потеря выручки и превышение стоимости проекта) могут составить не менее 25–30 млрд рублей в первые полгода. Национальный центр ГЧП выделяет несколько отраслей, где проекты ГЧП в стадии строительства или эксплуатации по-

страдают больше всего. Это прежде всего социально-бытовое обслуживание, здравоохранение и санаторно-курортное лечение, культура, досуг, спорт, туризм и другие социально-культурные объекты, городской транспорт и транспортная инфраструктура в городах.

Если эпидемиологическая ситуация сохранится в течение длительного времени, общая неопределенность экономической ситуации, по оценке авторов, может привести к инвестиционной паузе на инфраструктурном рынке. Подготовка к заключению новых соглашений будет идти медленнее из-за желания инвесторов и властей дождаться более стабильного состояния экономики. Сроки реализации проектов, финансовое закрытие которых еще не произошло, могут быть сдвинуты. Фактор падения цен на нефть и радикального сокращения доходов бюджета может вынудить правительство пересмотреть многие планы инфраструктурных инвестиций на ближайшую перспективу и даже предвидеть «просадку» рынка ГЧП.

Однако «у каждого облака есть своя серебряная подкладка» – считает редактор книги О.В. Иванов. Все эти негативные факторы могут также работать на то, чтобы государство уделяло больше внимания ГЧП, чем раньше, и рассматривало его как рычаг, который можно использовать для выхода из сложной ситуации, в которой оказалась экономика страны и ее инфраструктура, как драйвер экономического развития и выхода из кризиса. Отмечается, что все долгосрочные планы правительства по развитию инфраструктуры основаны на принципиальной неизбежности и целесообразности объединения его усилий с частным сектором и использования механизмов ГЧП. Власти не могут игнорировать тот факт, что сегодня существует значительный потенциал для ГЧП. Портфель ГЧП содержит более 300 проектов, в том числе крупные федеральные проекты, а также проекты регионального и муниципального уровней, которые готовятся к запуску. В целом на стадии инициирования находится более тысячи потенциальных проектов, где возможно и желательно использовать механизмы ГЧП, общей стоимостью более 3 трлн рублей, что сопоставимо с нынешним размером рынка ГЧП в России. Все это, по мнению авторов, по-прежнему дает повод даже в эти непростые времена с оптимизмом смотреть на перспективы развития ГЧП в России.

### **Information About the Authors**

**Agnessa O. Inshakova**, Doctor of Sciences (Jurisprudence), Professor, Head of the Department of Civil and International Private Law, Base Department of the Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, Volgograd State University, Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, [ainshakova@list.ru](mailto:ainshakova@list.ru), [gimchp@volsu.ru](mailto:gimchp@volsu.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8255-8160>

**Svetlana V. Novikova**, Director, Volzhsky Branch of International Law Institute, Bolshevistskaya St, 7, 404106 Volzhsky, Russian Federation, [voldir@lawinst.ru](mailto:voldir@lawinst.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7303-0268>

### **Информация об авторах**

**Агнесса Олеговна Иншакова**, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского и международного частного права (базовая кафедра ЮИЦ РАН), Волгоградский государственный университет, просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, [ainshakova@list.ru](mailto:ainshakova@list.ru), [gimchp@volsu.ru](mailto:gimchp@volsu.ru), <https://orcid.org/0000-0001-8255-8160>

**Светлана Викторовна Новикова**, директор Волжского филиала Международного юридического института, ул. Большевикская, 7, 404106 г. Волжский, Российская Федерация, [voldir@lawinst.ru](mailto:voldir@lawinst.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7303-0268>