

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет экономический  
Кафедра экономической теории и государственного управления  
Направление подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ М.В.Зинченко  
« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г.

**БАКАЛАВАРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Использование государственно-частного партнерства как инструмента  
регионального развития (на примере деятельности министерства экономиче-  
ского развития и внешних связей Амурской области)

Исполнитель

студент группы 673-об

А.А. Назаров

\_\_\_\_\_  
(подпись, дата)

Руководитель

доцент, к.э.н.

А.В. Плешивцев

\_\_\_\_\_  
(подпись, дата)

Нормоконтроль

Л.Н. Михайленко

\_\_\_\_\_  
(подпись, дата)

Благовещенск 2020

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет экономический  
Кафедра экономической теории и государственного управления

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ М.В. Зинченко  
подпись

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2020 г,

**З А Д А Н И Е**

К выпускной бакалаврской работе студента Назарова Айыысиэна Андреевича

1. Тема выпускной бакалаврской работы: Использование государственно-частного партнерства как инструмента регионального развития (на примере деятельности министерства экономического развития и внешних связей Амурской области)

(утверждена приказом от 14.04.2020 № 711-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 22.06.2020

3. Исходные данные к выпускной бакалаврской работе: научная и учебная литература, статьи из журналов, нормативные правовые акты, статистические данные, электронные источники

4. Содержание выпускной бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов):

1) Теоретические и правовые основы использования государственно-частного партнерства

2) Практика использования государственно-частного партнерства как инструмента развития Амурской области

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.)

6. Консультанты по выпускной бакалаврской работе (с указанием относящихся к ним разделов)

7. Дата выдачи задания 29.04.2020

Руководитель выпускной бакалаврской работы:

Плешивцев Андрей Валентинович, доцент, к.э.н.

(фамилия, имя, отчество, должность, ученая степень, ученое звание)

Задание принял к исполнению (дата): \_\_\_\_\_

(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 64 с., 4 рисунка, 9 таблиц, 51 источник.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО, МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО, АМУРСКАЯ ОБЛАСТЬ, КОНЦЕНСИОННОЕ СОГЛАШЕНИЕ, ИНВЕСТИЦИИ.

В работе исследованы теоретические и правовые аспекты использования государственно-частного партнерства, изучена практика использования государственно-частного партнерства как инструмента развития в Амурской области, также разработаны предложения по совершенствованию механизма государственно-частного партнерства для министерства экономического развития и внешних связей Амурской области.

Объектом бакалаврской работы выступает государственно-частное партнерство.

Предметом исследования являются особенности реализации государственно-частного партнерства в Амурской области (на примере деятельности министерства экономического развития и внешних связей Амурской области).

Цель исследования: на основе изучения теоретических и правовых основ, а также анализа практики использования государственно-частного партнерства в Амурской области, выявить проблемы и предложить мероприятия по их решению.

Основу методологии исследований при написании работы составляют научные методы, которые основаны на требованиях объективного и всестороннего анализа использования государственно-частного партнерства как инструмента регионального развития. В частности такие методы как: анализ, синтез, аналогия, обобщения и классификация.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические и правовые основы использования государственно-частного партнерства	8
1.1 Государственно-частное партнерство как инструмент регионального развития	8
1.2 Нормативная правовая база использования государственно-частного партнерства	18
1.3 Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства	26
2 Практика использования государственно-частного партнерства как инструмента развития Амурской области	34
2.1 Деятельность министерства экономического развития и внешних связей Амурской области по использованию государственно-частного партнерства	34
2.2 Анализ применения государственно-частного партнерства в Амурской области	40
2.3 Предложения по совершенствованию механизма государственно-частного партнерства	47
Заключение	55
Библиографический список	58

## ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития регионов Российской Федерации крайне остро обозначена проблема увеличения скорости развития науко- и капиталоемких социально важных секторов экономики: транспорт, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования и др. Но из-за финансового дефицита государство не всегда имеет возможность самостоятельно обеспечить необходимый уровень темпов и их развития. В этом контексте механизмы государственно-частного партнерства становятся актуальными как в развитых, так и в развивающихся регионах страны.

Государственно-частное партнерство (в дальнейшем – ГЧП) в настоящее время является оправданным механизмом современного развития экономики. Административные реформы и меры по усовершенствованию государственного управления в РФ определяют цели разработки крупнейших инвестиционных проектов в рамках ГЧП с целью повышения эффективности государственного управления в перечне сфер общественных отношений (Госуслуги, транспорт, инфраструктура, социальная сфера, государственное управление в сфере ЖКХ) сегодня утвержден список нормативных и программных документов.

В России механизм государственно-частного партнерства все еще не освоен до конца. Основные препятствия состоят в разной трактовке функций государства и частного сектора, и несовершенстве нормативно-правовой базы.

Инвестиционные проекты ГЧП, осуществляемые в муниципальных образованиях РФ, при оптимальном подходе, позволили бы достигнуть в некоторых областях высоких показателей результата. Использование проектов основанных на механизме государственно-частного партнёрства очень значимо для России, так как позволило бы сформировать конкурентоспособное предприятие, обеспечивать общественные услуги, экономя бюджетные средства, при сохранении и даже совершенствовании качества продукции. Поэтому проекты ГЧП крайне востребованы в такой огромной стране как Россия.

Впрочем взаимодействие государства и бизнеса при решении важных и

сложных задач часто встречается ряд сложностей. Это приводит, с одной стороны, к риску «заморозки» проекта, с другой стороны, есть вероятность, что партнеры будут в не выгодном сотрудничестве.

Таким образом, установление проблем взаимоотношения государства и бизнеса и модернизация путей их разрешения является актуальной задачей и запрашивающей пристального внимания.

Актуальность исследования обусловлена непосредственно динамичным распространением и эффективностью государственно-частного партнерства как в Российской Федерации, так и за рубежом, особенно в сложившейся сложной экономической ситуации. В этом случае особенно полезно изучить зарубежный опыт и его применение в российской экономике.

Объектом бакалаврской работы выступает государственно-частное партнерство.

Предметом исследования является особенности реализации государственно-частного партнерства в Амурской области (на примере деятельности министерства экономического развития и внешних связей Амурской области).

Цель исследования: на основе изучения теоретических и правовых основ, а также анализа практики использования государственно-частного партнерства в Амурской области, выявить проблемы и предложить мероприятия по их решению.

Для достижения данной цели требуется выполнить следующие задачи:

- 1) изучить теоретические и правовые аспекты использования государственно-частного партнерства;
- 2) проанализировать практику использования государственно-частного партнерства как инструмента развития в Амурской области;
- 3) выявить проблемы государственно-частного партнерства в Амурской области;
- 4) разработать предложения по совершенствованию механизма государственно-частного партнерства для министерства экономического развития и внешних связей Амурской области.

Основу методологии исследований при написании работы составляют научные методы, которые основаны на требованиях объективного и всестороннего анализа использования государственно-частного партнерства как инструмента регионального развития. В частности такие методы как: анализ, синтез, аналогия, обобщения и классификация.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

## 1.1 Государственно-частное партнерство как инструмент регионального развития

Модернизация инфраструктуры страны требует активного развития партнерских отношений между государством и частным бизнесом. Совершенствование механизма ГЧП для развития региональной инфраструктуры с участием частного капитала является определяющим фактором социально-экономического развития регионов, который характеризует эффективность институциональных и экономических преобразований<sup>1</sup>.

Одной из значимых целей на будущее является преодоление дисбаланса в развитии форм государственно-частного партнёрства. При применении механизма ГЧП наблюдается недостаток опыта и полномочий по разработки и государственной политики на территории регионов и муниципальных образований.

Региональная социально-экономическая система определяет ее конкурентоспособные превосходства. Значимым фактором является темпы развития секторов экономики региона, его ресурсное обеспечение. Поэтому важно применить все имеющиеся инструменты для роста социально-экономических показателей региональной системы<sup>2</sup>.

Государственно-частное партнёрство – это механизм регионального социально-экономического развития. В следствии чего исследование государственно-частного партнерства заключается в подробном исследовании всех составляющих этого понятия, особенно сделок с недвижимостью<sup>3</sup>. Это позволит продуктивно раскрыть сущность ГЧП и формы его реализации в российской экономике. При разработки проектов ГЧП права частной

---

<sup>1</sup> Васильева С. В. Обеспечение публичных интересов в частно-государственном партнерстве [Электронный ресурс] // Электронная библиотека ВШЭМ. 2015. URL: <http://www.hse.ru/org/persons/68506> (дата обращения: 11.05.2020).

<sup>2</sup> Сухарев О.С. Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты // Вестник ПГНИУ. Серия Экономика. М., 2015. Т. 2. С. 1-17.

<sup>3</sup> Засыпкин Д. Ю. Понятие и признаки концессионного соглашения // Российский юридический журнал. 2011. №2. С. 179-185.



собственности должны быть распределены (права управления, получения доходов, пользования и другие) с дальнейшим их закреплением за обеими сторонами на определенных условиях. Впрочем экономический институт государственно-частного партнёрства владеет огромным потенциалом для трансформаций, который является важным ресурсом для общества, а его реализация будет полезно для всех.

Особое значение имеет эффективное управление государственным имуществом (недвижимостью, земельными участками, зданиями и сооружениями, технической инфраструктурой). Были предприняты все усилия для интеграции ресурсов и потенциала государства, муниципалитетов и частных компаний. Эта форма организации и механизм сбора ресурсов стали идентичными признаками государственно-частного партнерства.

Развитие и формирование эффективного института ГЧП и управление региональной инфраструктурой определяются в соответствии с принципами, которые находятся ниже.

Первое, это увеличение в некоторых субъектах Российской Федерации объема инвестиций в инфраструктуру региона. К слову, конкурентоспособность экономики и ее темпы роста в определенной степени устанавливают поток инвестиций в инфраструктуру. Но если данных инвестиций недостает – это является одним из основных признаков снижения темпов экономического роста. В отечественной экономике доля инвестиций составляет 19 % ВВП, можно сделать вывод, что норма накопления не так уж велика, а в других более развитых странах этот показатель удерживается на 30-35 % ВВП. Причиной же столь низкого уровня в России служит высокий уровень амортизации основных фондов и устаревшие технологии<sup>4</sup>.

Следующим принципом, который формирует роль ГЧП в экономике региона является инвестиции государства в инфраструктуру. Следует принимать во внимание тот факт, что государство сегодня не располагает

---

<sup>4</sup> Сухарев О.С. Экономическая политика и условия развития технологической базы России // Экономическое возрождение России. М., 2015. № 4 (42). С. 32-44.

достаточными финансовыми ресурсами для необходимых инвестиций в инфраструктуру, а частный бизнес не вкладывает капитал в развитие региона из-за высоких рисков и длительного срока их окупаемости.

Самое первое упоминание ГЧП было использовано в Соединенных Штатах Америки и оно характеризовалось как непосредственно совместное финансирование программ образования государства и частного сектора. Позднее, к финансированию объектов общественного пользования. Еще спустя некоторое время, к внедрению совместных предприятий, которые занимались совершенствованием и ремонтом городских систем. Свое дальнейшее и активное развитие теории ГЧП получило в 80-е годы XX века и именно с этого момента механизм ГЧП стал применяться в других странах.

«Public –private partnership» – обозначает государственно-частное партнерство. Зарубежные авторы используют этот термин с точки зрения различных подходов, но это не способствует единой трактовки понятия ГЧП среди российских экономистов. Впрочем, в мировой практике данный термин используется для привлечения ресурсов частного сектора.

Анализ методов определения ГЧП был проведен для изучения следующих групп:

- 1) законы субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством;
- 2) зарубежные нормативные и правовые акты, документация международных организаций, аналитические отчеты;
- 3) монографии, научные статьи российских и зарубежных экономистов.

Ваксакова Е. приводит трактовку экономической сущности ГЧП:

«...определяет ГЧП как стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг<sup>5</sup>». Брус-

---

<sup>5</sup> Ваксакова Е. Е. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ // Финансы, 2010. № 12. С. 20-24.

сер П. и Рожкова С. определяют ГЧП как «...развитие традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры<sup>6</sup>». Зарубежные авторы Шварц Г., Хемминг Р., Акитоби Б. трактуют понятие ГЧП: «...договоренность, где частный сектор использует государственные активы и предоставляет услуги инфраструктуры, обычно предоставляемые государством. Для организации ГЧП могут использоваться концессия и оперативный лизинг, а сами ГЧП создаваться для проектов социально-экономической инфраструктуры<sup>7</sup>».

Следующая трактовка ГЧП от автора Михеева В.А.: «...ГЧП – это система сотрудничества частного сектора, предприятий и организаций бизнеса с государственными учреждениями, а также региональных корпораций с государственными предприятиями, учреждениями, направленное на достижение общих экономических целей, на решение актуальных социально-экономических задач<sup>8</sup>».

Также большим теоретическим интересом обладает определение Васкаковой Е.: «...юридический и экономический механизм, где сочетаются интересы, и достигается баланс интересов государства и бизнеса в масштабных экономических и социальных проектах, вектор которых ориентирован на реализацию целей и задач государства<sup>9</sup>».

Авторы Фильченков В. А. и Погребова Е.С. дают следующее понятие: «...ГЧП – это качественно особая система сотрудничества между публичной властью и частным сектором с соответствующими этой системе формами и механизмами конкретных организационно-экономических и имущественное-

---

<sup>6</sup> Бруссер П.А. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций // Рынок ценных бумаг. 2007. № 2. С. 29-33.

<sup>7</sup> Акитоби, Б. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства // Вопросы экономики, 2017. № 40. С. 30.

<sup>8</sup> Михеев В. А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации // Проблемы формирования государственных политик в России Материалы всероссийской научной конференции. М. Научный эксперт. 2006. С. 564.

<sup>9</sup> Ваксакова Е. Е. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ // Финансы, 2010. № 12. С. 20-24.

хозяйственных отношений, осуществляемых в общественных интересах на условиях, экономически и социально выгодных для всех участников таких отношений». Все данные определения систематизированы в таблице 1.

Таблица 1 – Различные трактовки определения государственно-частного партнерства

Источник	Трактовка категорий ГЧП
Ваксакова Е.	1) определяет ГЧП как стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг 2) юридический и экономический механизм, где сочетаются интересы, и достигается баланс интересов государства и бизнеса в масштабных экономических и социальных проектах, вектор которых ориентирован на реализацию целей и задач государства
Бруссер П. и Рожкова С.	развитие традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры
Шварц Г., Хемминг Р., Акитоби Б.	договоренность, где частный сектор использует государственные активы и предоставляет услуги инфраструктуры, обычно предоставляемые государством. Для организации ГЧП могут использоваться концессия и оперативный лизинг, а сами ГЧП создаваться для проектов социально-экономической инфраструктуры
Михеева В.А.	система сотрудничества частного сектора, предприятий и организаций бизнеса с государственными учреждениями, а также региональных корпораций с государственными предприятиями, учреждениями, направленное на достижение общих экономических целей, на решение актуальных социально-экономических задач
Фильченков В. А. и Погребова Е.С.	качественно особая система сотрудничества между публичной властью и частным сектором с соответствующими этой системе формами и механизмами конкретных организационно-экономических и имущественно-хозяйственных отношений, осуществляемых в общественных интересах на условиях, экономически и социально выгодных для всех участников таких отношений

В независимости от сферы реализации инфраструктурных проектов, формирование института ГЧП предусматривает наличие определенных обязательств и распределение ответственности между участниками соглашения. Поэтому главными факторами развития взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП является формирование системы многосторонних взаимодействий (в том числе с привлечением и научно-образовательных и общественных организаций), которые обладают необходимыми ресурсами и имеют представление

о социально-экономических интересах партнера.

Поэтому в рамках данной работы ГЧП рассматривается как институциональное и организационное объединение государства и экономики с целью формирования и развития инфраструктуры, осуществления социальных и общественных проектов. На современном этапе развития России, ГЧП является перспективным направлением развития партнерских отношений между государством и частным бизнесом, реализуемым путем гармонизации приоритетов государственного механизма и регулирования рынка<sup>10</sup>.

Совершенствование механизмов ГЧП связано с кризисными явлениями в современной экономике<sup>11</sup>. Государство выступает гарантом, организатором и заказчиком проектов территориального развития в рамках данной модели экономических отношений. В свою очередь, проблемы эффективного управления государственной собственностью с непосредственным использованием частного капитала остаются устойчивыми в рамках теории и практики государственного управления и требует постоянного совершенствования концептуальных основ партнерства.

Участники проектов основанных на механизме государственно-частного партнерства, обладают необходимой компетенцией для реализации инвестиционных проектов. Хозяйствующий субъект может привести к профессиональному опыту, гибкости и эффективности управленческих решений, инновационному управлению, новым формам хозяйственно-организационной коммуникации и проекту и т.д. Публичный партнер может создать эффективную институциональную среду для реализации проектов ГЧП путем выделения бюджетных средств, представления налоговых и таможенных льгот и гарантий. Основные типы ГЧП указаны в таблице 2<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. – М., Апельсин, 2015. С. 145.

<sup>11</sup> Васильева С. В. Обеспечение публичных интересов в частно-государственном партнерстве [Электронный ресурс] // Электронная библиотека ВШЭМ. 2015. URL: <http://www.hse.ru/org/persons/68506> (дата обращения: 11.05.2020).

<sup>12</sup> Матаев Т.М. Определение и классификация форм государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Российское предпринимательство. 2014. №7 (253). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-i-klassifikatsiya-form-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> (дата обращения: 25.05.2020).

Таблица 2 – Основные типы ГЧП

Сокращение	Расшифровка	Описание
ВОТ	Build, Operate, Transfer (Построй, Управляй, Передай)	Концессионный механизм: создание право пользования (без права собственности) в течение срока соглашения и передача государству
ВООТ	Build, Own, Operate, Transfer (Построй, Владей, Управляй, Передай)	Аналогично вышесказанному, но право собственности время действия контракта принадлежит частному партнеру
ВТО	Build, Transfer, Operate (Построй, Передай, Управляй)	Аналогично п. 1, только объект передается государству сразу после строительства. Частный партнер обслуживает объект в течении срока действия соглашения, а публичный возмещает затраты регулярными платежами (контракт жизненного цикла)
ВОО	Build, Own, Operate (Построй, Владей, Управляй, Передай)	Аналогично п. 2, но в обязанности частного партнера входит и проектирование объекта соглашения.
ВОМТ	Build, Operate, Maintain, Transfer (Построй, Управляй, Поддерживай, Передай)	Акцент на поддержке жизнеспособности и обслуживании объекта. Право собственности остается у публичного партнера.
ДВООТ	Design, Build, Own, Operate, Transfer (Спроектируй, Построй, Владей, Управляй, Передай)	Аналогично п. 2, но в обязанности частного партнера входит в проектирование объекта соглашения.
ДВФО	Design, Build, Finance, Operate (Спроектируй, Построй, Финансируй, Управляй)	Акцент на обязанности частного партнера финансировать строительство и мероприятия по обслуживанию. Публичный партнер возмещает издержки регулярными платежами.

В зависимости от региональных особенностей, институциональные аспекты моделей ГЧП проявляются в формах перераспределения прав собственности, механизмах финансирования, компетенциях частного сектора экономики и др.<sup>13</sup>.

Органы государственной власти как государство выступают в качестве партнера в ГЧП, а также преследуют социальные интересы и цели государственного управления и заинтересованы в процессе реализации целей на региональном уровне. К ним относятся регулирование, постановка целей, координа-

<sup>13</sup> Васильева С. В. Обеспечение публичных интересов в частно- государственном партнерстве [Электронный ресурс] // Электронная библиотека ВШЭМ. 2015. URL: <http://www.hse.ru/org/persons/68506> (дата обращения: 11.05.2020).

ция и контроль. Частный партнер стремясь реализовать совместный проект с партнерами в обмен на участие старается оптимизировать риски, получить максимальную прибыль, за счет предоставления государственных преференций и льгот<sup>14</sup>.

Таким образом, основные противоречия являются эффективным способом в решении о распределении рисков ГЧП, когда участвует в партнерских отношениях, и создаст для них особый вид компетенции и берет на себя возможные инвестиционные риски.

Проведенный анализ научной литературы, касательно понятия ГЧП, его организационно-правовых аспектов, показал наличие обширного круга трактовок его понятия. Сложившаяся неоднозначность функциональной интерпретации сущности «государственно-частное партнёрство» является следствием не глубокого подхода к пониманию институциональной природы партнёрства. Таким образом, исследование механизмов и форм ГЧП с учетом его экономической природы, с выявлением его роли в решении социальных проблем, является актуальным.

При определении базовых характеристик сущности содержания ГЧП были подвернуты систематизации основные структурные элементы нормативно-правовых и научно-методических источников, которые раскрывают экономическую сущность этого экономического института:

- приоритетные направления по реализации инструментов партнёрства государства и бизнеса;
- определение со стороны практического аспекта «государственно-частное партнерство»;
- классификация видов и форм соглашений о ГЧП и нормативные требования к ним;
- функции и организационно-правовые особенности органа исполнительной власти, который отвечает за регулирование и реализацию

---

<sup>14</sup> Матаев Т.М. Определение и классификация форм государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Российское предпринимательство. 2014. №7 (253). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-i-klassifikatsiya-form-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> (дата обращения: 25.05.2020).

проекта;

— требования к партнерам и критерии отбора частных партнеров.

Возникающие при реализации инфраструктурных проектов риски, экономическими методами нивелируются субъектами государственной власти и управляются ими. А риски, нивелирующиеся субъектами частного бизнеса, управляются частными партнёрами. ГЧП основано на принципе согласия двух сторон, при не обязательном полном совпадении целей партнеров. Достаточно их взаимосогласованные решения по достижению необходимых результатов с целью эффективной реализации проекта. Партнёры обоюдно отвечают за реализацию проекта, subsidiарно отвечая за возложенные на них функции в рамках проекта<sup>15</sup>. Публичный партнер имеет интерес к формированию отношений ГЧП в следующих положениях, которые представлены в рисунке 1.



Рисунок 1 – Интерес публичного партнера к формированию ГЧП

Частный инвестор вкладывает в проект свои финансовые ресурсы и бизнес-технологии, патенты и т.д. Этот момент является важным для выбора

<sup>15</sup> Акитоби Б. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства // Вопросы экономики, 2017. № 40. С. 30.



частных партнёров, так как, если рассматривать только финансовые инвестиции, то государству проще привлечь в проект под свои гарантии банковские кредиты.

Интерес частного бизнеса к формированию ГЧП состоит в:

- а) увеличении рентабельности деятельности за счёт снижения расходов на капитальные вложения и использования государственных активов;
- б) долгосрочном характере ГЧП, который подразумевает уверенное ведение хозяйства и раскрытие потенциала стратегического планирования бизнес-субъекта, что позволяет создавать сопряженные новые бизнес-проекты и обеспечивая общее снижение издержек частного бизнеса за счёт масштаба;
- в) формировании имиджа надёжного партнера;
- г) получении доступа к контролируемым органами государственной власти технологиям;
- д) предоставлении публичным партнёрам налоговых и таможенных льгот, государственных гарантий по банковским кредитам;
- е) возможности поддержки государства во время кризиса.

Анализ теоретических источников позволил выявить положительные и отрицательные стороны ГЧП как инструмента регионального развития, которые представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Положительные и отрицательные стороны ГЧП

Положительные стороны ГЧП	Отрицательные стороны ГЧП
Государство использует эффективность частного сектора в процессе строительства	Более низкое, по сравнению с обычными проектами, качество контроля и управления
Снижение издержек во время всего жизненного цикла проекта	Финансовые риски являются неотъемлемой частью проектов ГЧП, так как финансовые потоки в таких проектах зависят от целого ряда факторов
Предоставление услуг, ориентированное на качественный результат, так как инвестор зависит от платежей населения, либо от платы концедента	Применение экспертных оценок для подтверждения показателей результативности проектов ГЧП
Одним из главных принципов ГЧП является распределение рисков той стороне, которая сможет лучше ими управлять, для каждого отдельного проекта схема распределения рисков может быть разной, в зависимости от многих факторов	Вероятностный характер прогнозирования рисков, противоречия между партнёрами при распределении рисков

Таким образом, следует отметить двойственный характер института ГЧП, социальная и экономическая эффективность которого зависит от реализации механизмов соблюдения публичных интересов. Выявленные преимущества реализации соглашений ГЧП за счёт наличия синергетических эффектов сглаживают эти недостатки и противоречия, которые связаны с необходимостью согласования интересов органов государственной власти и частного бизнеса. Для решения социально-экономических задач особое место должно занимать разнообразие форм ГЧП, направленных на развитие эффективного сотрудничества государства и бизнеса.

## **1.2 Нормативная правовая база использования государственно-частного партнерства**

Рассматривая особенности развития института государственно-частного партнерства в Российской Федерации, актуализация института ГЧП произошла в 2005 году, вместе с принятием Федерального Закона от 21.07.2005 №115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О концессионных соглашениях»<sup>16</sup>, закрепившим инициативу на законодательном уровне, и став началом развития партнерства в стране. Впоследствии, происходит расширение законодательной базы РФ в области ГЧП, улучшение регулирования института и его форм, принимались законы на региональном уровне<sup>17</sup>, а к 2015 году появляется официальное определение ГЧП в Федеральном Законе от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>18</sup>.

Если обратить внимание на основные причины развития института партнерства, стоявшие перед государством, в распоряжении Правительства РФ

---

<sup>16</sup> О концессионных соглашениях [Электронный ресурс]: федеральный Закон от 21 июля 2005 №115-ФЗ (ред. от 29.07.2019). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>17</sup> Манько Н. Н. Совершенствование нормативной базы государственно-частного партнерства на современном этапе развития // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 1. С. 93-95.

<sup>18</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный Закон от 13 июля 2015 №224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) № 224-ФЗ « Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

от 17.11.2008 №1662-Р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»<sup>19</sup>, использование «частно-государственного партнерства» (на тот момент времени официального определение ГЧП еще не было), должно было стимулировать конкурентоспособность ведущих отраслей экономики, снизить предпринимательские и инвестиционные риски, быть элементом модернизации российской экономики. Сотрудничество бизнеса и муниципальных и региональных органов власти должно было оказать положительный эффект в сфере занятости населения, превенции безработицы. ГЧП должно было применяться в области жилищного строительства, транспортной, а также социальной сфере, в особенности в области образования и здравоохранения<sup>20</sup>. В Распоряжении также отмечалась политическая цель внедрения партнерства, заключающаяся в «развитии механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества». Другими словами, для государства, вовлечение частного сектора и развитие института партнерства имело далеко идущие экономические, политические и социальные цели.

Что же касается частных предпринимателей, во многом, их интерес в государственно-частном партнерстве вызван экономическими причинами. В 2008-2009 году произошел мировой финансовый кризис<sup>21</sup>, негативно сказавшийся на России, спровоцировав падение ВВП на 7,8 процентов<sup>22</sup>, вызвав ряд негативных последствий, спустя несколько лет, к 2014 году, происходит ряд событий, связанных с которые приводят к новому витку экономического кризиса в России, что выражается на показателях ВВП в 2015-2016 годах (-2,83 и 0,22 процента соответственно). До сих пор негативные последствия этих событий влияют на Россию, в 2017 году рост ВВП составил 1,86 процента, что, в 2,8 раза

---

<sup>19</sup>О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-Р «Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>20</sup>Глумов Е.В. Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования // Журнал «Корпоративный юрист». М., 2019. № 5. С. 25-29.

<sup>21</sup>Иродова Е.Е. Функции государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Киберленинка. 2018. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> (дата обращения: 25.05.2020).

<sup>22</sup>Росстат: Падение ВВП России в 2009 году составило 7,9% [Электронный ресурс]: Рамблер: офиц. сайт. 2015. URL: <https://finance.rambler.ru/news/gks/61689682.html> (дата обращения: 23.05.2020).

ниже, чем в 2008 году.

В условиях, когда экономическая ситуация не является достаточно благоприятной, это негативно сказывается на частном бизнесе, на том, какой у него заработок, и насколько прогнозируемое у него будущее. Поэтому, финансовая составляющая является ключевым мотиватором для бизнеса, так как наличие долгосрочного контракта с государством является возможностью иметь стабильный доход. Более того, наличие государства в качестве гаранта, способно помочь частной стороне привлечь дополнительные финансовые ресурсы в форме инвестиций и кредитов<sup>23</sup>.

Рассмотрим ключевые нормативно-правовые акты, регулирующие партнерство в настоящее время.

№115-ФЗ (ред. от 29.07.2019) «О концессионных соглашениях», определяет основные стороны концессионного соглашения, их задачи, права и обязанности, объекты, которые могут быть разработаны в ходе реализации проекта, критерии эффективности (сроки реализации, технико-экономические показатели и т.д) проекта.

№224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», определяет основы правового регулирования всего процесса<sup>24</sup>. В законе вводится механизм, позволяющий частному партнеру приобретать построенный объект, в случае, если в него было вложено более половины частных инвестиций, что является плюсом по сравнению со старым законом. Если рассматривать возможные формы ГЧП, которые возможно применить исходя из этого закона, в законодательном акте не обозначены конкретные типы соглашений на основе партнерства, что открывает возможность применять любую форму ГЧП, включая концессию. Инициация проекта ГЧП может быть как ответственностью публичной стороны, так

---

<sup>23</sup> Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. М., Апелсин, 2015. С. 145.

<sup>24</sup> Манько Н. Н. Совершенствование нормативной базы государственно-частного партнерства на современном этапе развития // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 1. С. 93-95.

и частной, что является одним из новшеств нового закона о ГЧП.

Социальная сфера или какая-либо другая сфера не выделяется в законе о ГЧП, как например это сделано в №115-ФЗ «О концессионных соглашениях», выделив главу для регулирования вопросов, связанных с водоснабжением. Федеральный Закон №224-ФЗ о ГЧП, МЧП, в одинаковой степени регулирует все области применения партнерства<sup>25</sup>. Вместе с тем, в России отсутствует отраслевой закон, направленный на социальную сферу ГЧП, что является недостатком российского законодательства в области ГЧП.

Если проверить развитость нормативно-правовой среды в регионах России, то, исходя из Проекта национального доклада «О привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов ГЧП в РФ», подготовленным Национальным Центром ГЧП, в 85 субъектах государства из 85 нормативно-правовая база в области ГЧП была приведена в соответствие с нормами федерального законодательства, более того, к 2018 году, 4 региона из 85 смогли достигнуть максимального показателя развитости нормативно-правовой среды, исходя из регионального рейтинга Центра (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская Область, Самарская Область). Таким образом, на региональном уровне можно наблюдать стабильное развитие нормативно-правовой среды.

Следует отметить, что современная нормативно-правовая среда РФ в области ГЧП обладает рядом недостатков:

— внедрение положений, предусматривающих оценку эффективности концессионных соглашений, а также определения их сравнительное преимущество, является преждевременным, являясь лишь барьером привлечения инвестиций и развития инфраструктуры. Требуется совершенствование методики, ее адаптация к специфике концессионных соглашений, проведение проверки методики и обучения государственных гражданских служащих;

— законом не гарантируется возможность 100% компенсации затрат ин-

---

<sup>25</sup> Глумов Е.В. Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования // Журнал «Корпоративный юрист». М., 2019. № 5. С. 25-29.

весторам при реализации проекта, что, как определялось ранее особенно необходимо при реализации партнерства в социальной сфере. Для успешного развития ГЧП требуется обязательная гарантия минимального дохода;

— оба законодательных акта не предполагают ответственность публичного партнера, в случае, если он нарушит свои обязательства;

— учитывая, что государственно-частное партнерство строится на принципах равноправия сторон, а также справедливом распределении рисков<sup>26</sup>, проблемы, связанные с финансовой нагрузкой частной стороны, не обеспеченным минимальным доходом, и неравномерном распределении рисков, можно утверждать о дисбалансе интересов, при котором государственная сторона оказывается в более выгодном положении;

— несмотря на то, что закон №224 ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве», может регулировать концессионные соглашения, это все еще является сферой № 115- ФЗ «О концессионных соглашениях», при том, что обязательные элементы соглашений между ними идентичны. По этой причине, нет не единого запущенного инфраструктурного проекта, принятого на основании нового закона<sup>27</sup>.

Переходя к анализу институциональной среды Российской Федерации главным ответственным лицом, регулирующим выработку политики и нормативно-правового регулирования ГЧП на территории РФ является Департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства, принадлежащий Министерству экономического развития РФ. В его обязанности, входит разработка предложений по развитию и расширению форм ГЧП в сфере инвестиций, инвестиционной политики, подготовке, мониторинге проектов, реализуемых на основе ГЧП, определении соответствия этих проектов целям социально-экономического развития страны, и т.д.

---

<sup>26</sup>О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный Закон от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ (ред. от 03.07.2016). «Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>27</sup> Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. М., Апельсин, 2015. С. 145.

Вторым ключевым институтом выработки политики ГЧП является Департамент бюджетной политики в сфере инноваций, промышленности гражданского назначения, энергетики, связи и частно-государственного партнёрства при Министерстве Финансов РФ.

В социальной сфере при Министерстве Здравоохранения РФ функционирует Департамент инфраструктурного развития и государственно- частного партнерства, отвечающий за реализацию инфраструктурных проектов в области партнерства, выступая в качестве собственника федерального имущества. Другими словами, специализированные органы партнерства присутствуют в большинстве министерств, занимающихся данным вопросом. Важную роль в развитии института ГЧП играет российская коммерческая организация «Внешэкономбанк»<sup>28</sup>, занимающаяся поддержкой партнерства и способствующая улучшению нормативно-правовой базы и созданию новых моделей ГЧП.

Кроме государственных институтов, существуют также негосударственные акторы, способствующие развитию ГЧП: Торгово- промышленная палата Российской Федерации (ТПП) Российский Союз Промышленников и Предпринимателей (СПС), Общероссийская общественная организация «Деловая Россия», активно участвующие в развитии института партнерства в России. «Деловая Россия», в союзе с ТПП, СПП и Внешэкономбанком в 2017 г. создали «Национальный Центр ГЧП» в форме независимой экспертной платформы в сфере государственно-частного партнерства, совместно войдя в состав учредителей центра. Главными функциями Национального Центра ГЧП является исследовательская деятельность, экспертиза законодательства, организация образовательных мероприятий и т.д, в целом это можно определить как стимулирование развития частного и государственного партнерства на территории страны, а также поддержка проектных инициатив.

Исследуя ситуацию в регионах в целом, к 2020 году, во всех регионах России был создан уполномоченный орган по ГЧП, средняя оценка по степени

---

<sup>28</sup> Завьялова Е. Б. Государственно-частное партнерство во внешнеэкономической деятельности // Российский внешнеэкономический вестник, 2013. № 2. С. 57-58.

развитости институциональной и нормативно-правовой среды ГЧП, выставленная Национальным Центром ГЧП, составляла 8,1 балла из 15, увеличившись на 13 % за год, и впервые превысив порог 50 % от максимального балла. Вместе с тем, в 4 регионах РФ (гг. Москва, Санкт-Петербург, Московской и Самарской областях), степень институционального развития в 2018 году достигла максимума по критериям Национального Центра. Таким образом, можно утверждать о том, что институциональная среда ГЧП на уровне региона находится в процессе развития, демонстрируя постепенное улучшение.

Исследуя проводимую политику развития ГЧП в стране и анализируя ответственные за это институты, в РФ при нынешних условиях, данные проекты, чаще всего, встраиваются в качестве подпрограмм в уже существующие государственные программы<sup>29</sup>. В действительности, реализация проектов ГЧП, все еще носит точечный характер и зависит от инициативы властей на ее разных уровнях, более детальное распределение нормативно-правовой базы по уровням представлено в таблице 4.

Таблица 4 – Нормативно-правовые акты, регулирующие процессы государственно-частного партнерства в России на различных уровнях

Уровень	Нормативно-правовой акт	Краткая характеристика
1	2	3
Федеральный уровень	Гражданский кодекс РФ	Устанавливает основы договорных отношений между субъектами партнерства, каждая из форм которых предполагает заключение определенного соглашения (контракта, договора).
	Бюджетный кодекс РФ	Регулирует формы и порядок участия государства в отношениях ГЧП; определяет порядок финансирования проектов ГЧП; регулирует отношения по разработке, утверждению и реализации целевых программ; определяет предоставление субсидий.
	Налоговый кодекс РФ	Регулирует порядок налогообложения деятельности участников проектов ГЧП, устанавливает специальные налоговые режимы, предусматривает специальные налоговые льготы для субъектов, участвующих в реализации проектов ГЧП

<sup>29</sup> Барков А.В Государственно-частное партнерство: проблемы гармонизации правового регулирования [Электронный ресурс] // Киберленинка. 2016. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-na-rynke-sotsialnyh-uslug-v-svete-razvitiya-sotsialnogo-predprinimatelstva-problemy-garmonizatsii> (дата обращения: 25.05.2020).



1	2	3
	ФЗ от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О ГЧП, МЧП в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Определяет основы правового регулирования всего процесса.
	ФЗ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»	Устанавливает порядок проведения конкурсных процедур в рамках ГЧП, порядок передачи объектов государственной собственности частному партнеру в собственность, в аренду или на иных правах.
	ФЗ от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»	Регулирует привлечение инвестиций в экономику РФ, обеспечивает эффективное использование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.
	ФЗ от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»	Регулирует контрактные формы ГЧП, а также отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказании услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, определяет способы размещения заказов, порядок и критерии проведения торгов и определения победителя.
	Федеральные законы о государственных корпорациях	Определяются правовое положение, цель деятельности, полномочия и порядок управления деятельностью, порядок реорганизации и ликвидации государственных корпораций.
Региональный уровень	Закон об участии субъекта РФ в ГЧП	Является основным нормативно-правовым документом, который является фундаментом для построения всей нормативно цепочки ГЧП
	Нормативные правовые акты субъекта РФ, устанавливающие порядок работы с проектами ГЧП	Отражены существенные нормативные условия, которые позволяют создать необходимую правовую среду для реализации проектов государственно-частного партнерства в субъекте РФ.
Муниципальный уровень	муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие развитие ГЧП и реализацию проектов ГЧП;	Отражены существенные нормативные условия, которые позволяют создать необходимую правовую среду для реализации проектов государственно-частного партнерства в муниципальном образовании.

Обобщая, можно отметить, что исходя из нынешнего положения институциональной и нормативно-правовой среды, на сегодняшний день, созданные

институциональные условия не дают в полной степени развиваться партнерству в социальной отрасли. Необходимо дальнейшее развитие нормативно-правовой среды, принятие специальных отраслевых законов, либо дополнение существующих законов главами, которые регулировали бы отдельные сферы, регулировка и корректировка механизмов, связанных с оценкой эффективности соглашений ГЧП, утверждение на законодательном уровне гарантии минимального дохода, что особенно актуально для социальной сферы, которая отличается низким доходом по сравнению с другими областями. Вместе с тем, необходим ответственный за регулирование политики орган, который занимался бы в специфике вопросами развития социальной сферы партнерства, при этом, государством должна быть проработана и принята стратегия, которая была бы направлена на долгосрочное развитие социальной отрасли<sup>30</sup>. Для социальных, как и для проектов других отраслей, требуется финансовая поддержка, как в виде кредита на льготных условиях, так и прямого финансирования. На данный момент, большинство мер либо находятся в процессе разработки, либо в принципе не предполагаются, если обратить внимание на дальнейшие планы в области развития отраслевого законодательства.

В России существует нормативно-правовая и институциональная среда на разных уровнях власти, позволяющая применять механизмы ГЧП<sup>31</sup>, и в дальнейшем развиваться институту партнерства, у нее присутствуют недостатки, заключающиеся как в отсутствии отраслевого законодательства в области социальных услуг, так и в недостаточном совершенстве функционирующих законов, а также отсутствии ответственного за реализацию политики ГЧП органа.

### **1.3 Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства**

В современном понимании ГЧП – это институциональный и

---

<sup>30</sup> Манько Н. Н. Совершенствование нормативной базы государственно-частного партнерства на современном этапе развития // Бизнес, Менеджмент и Право. 2015. № 1. С. 93-95.

<sup>31</sup> Барков А.В Государственно-частное партнерство: проблемы гармонизации правового регулирования [Электронный ресурс] // Киберленинка. 2016. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-na-rynke-sotsialnyh-uslug-v-svete-razvitiya-sotsialnogo-predprinimatelstva-problemy-garmonizatsii> (дата обращения: 25.05.2020).

организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

Наиболее распространенной в зарубежной практике формой ГЧП являются концессии. Концессия – это система отношений между государством (концедентом) и частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства<sup>32</sup>.

Концессии – это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства<sup>33</sup>. Во-первых, они носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии решений. В-третьих, у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов. В-четвертых, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею.

Интерес к инвестиционной составляющей сотрудничества государственно-

---

<sup>32</sup> Акитоби Б. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства // Вопросы экономики, 2017. № 40. С. 30.

<sup>33</sup> Засыпкин Д. Ю. Понятие и признаки концессионного соглашения // Российский юридический журнал. 2011. №2. С. 179- 185.

ной власти и частного бизнеса возник достаточно давно: первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 г. Активно государственно-частное партнерство в концессионной форме использовалось многими странами, в том числе и Россией, на рубеже XIX – XX веков, особенно для строительства железных дорог.

Формы реализации проектов ГЧП отличаются по степени ответственности партнеров, распределению рисков, длительности сотрудничества, капитальными вложениями и порядком финансирования.

Исследователи А.Ренда и Л. Шрефлер разработали классификацию, в которой в зависимости от степени внедрения механизмов ГЧП в национальные экономические процессы все страны делятся на три основные группы, данная классификация представлена в таблице 5.

Таблица 5 – Классификация стран в зависимости от степени внедрения механизмов ГЧП в национальные экономические процессы

Группы стран	Особенности ГЧП
«Продвинутые» страны (Великобритания, Франция, США, Канада, Япония, Сингапур)	В группу «продвинутых» включены те страны, где институт государственно-частного партнерства формировался в течение длительного времени и на сегодняшний день продолжает активно развиваться и используется в различных отраслях от строительства автомобильных дорог до проектов в здравоохранении и образовании
«Промежуточные» страны (Испания, Португалия, Мексика, Филиппины)	В категорию «Промежуточные», относятся те страны где низкий уровень развития государственных институтов, коррупция, непрозрачное законодательство, политическая нестабильность и наличие административных барьеров.
«Опоздавшие» страны (Люксембург, Швеция, Норвегия)	Группа «опоздавших» стран, включающих, характеризуется практически полным отсутствием государственно-частного партнерства или его нахождением на начальной стадии развития.

В государствах относящихся к группе «Продвинутые» разработано законодательство в области ГЧП и введены поправки в законодательные акты, способствующие более активной работе власти и бизнеса на основе ГЧП. Кроме того, разработана система индикаторов, позволяющих оценить проект ГЧП.

В 90-е годы XX в. в Великобритании начала развиваться британская форма ГЧП – «частная финансовая инициатива» (private financing initiative, PFI),

суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов, т.е. когда фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. В Великобритании стоимость объектов частной финансовой инициативы, которая является там основной формой ГЧП, в течение последних 10 лет составляет 24 млрд. фунтов стерлингов, а в течение следующих трех лет планируется реализовать проекты на общую сумму 12 млрд. фунтов стерлингов. По данным британского правительства, такие проекты обеспечивают 17% экономики для бюджета страны.

В частности, во Франции законодательство о ГЧП формировалось с 1966г. и предполагает деятельность SEM (Сообществ смешанной экономики), а также предоставление концессий. Отличительной чертой SEM является преобладающая доля в активах и управлении ими государственного сектора и местных властей. С использованием ГЧП во Франции реализованы проекты по строительству Эйфелевой башни, метро, туннеля под проливом Ла-Манш и т.д.<sup>34</sup>.

Тем не менее, единого закона о государственно-частном партнерстве, объединяющего все формы его осуществления, во Франции нет. Регулирование происходит с помощью различных нормативно-правовых актов и норм административного права. В частности, концессии базируются на административном праве и законе Сапена, вступившем в силу в 1993 году. Он предусматривает меры по борьбе с коррупцией, обсуждение и рассмотрение контрактов органами по регулированию конкуренции и потребления.

Французское законодательство о государственно-частном партнерстве является очень привлекательным для инвестора, так как оно прозрачно, согласованно и стабильно и обеспечивает справедливый процесс отбора

---

<sup>34</sup> Фридман М. Капитализм и свобода – М.: Новое изд-во, 2016. С.128.

участников проектов государственно-частного партнерства<sup>35</sup>.

Следующая группа – «промежуточные» страны, и их опыт использования государственно-частного партнерства представляет интерес для России ввиду сходства уровней экономического развития и наличия похожих социальных и экономических проблем<sup>36</sup>.

В странах данной группы наиболее успешно государственно-частное партнерство применяется для реализации крупных инфраструктурных проектов. Тем не менее, распространение использования ГЧП сдерживается частыми изменениями законодательства и государственной политики в данной области. Кроме того, частный сектор не стремится к сотрудничеству с государством из-за неопределенности в распределении финансовых рисков, полномочиях и гарантиях обоих партнеров.

Широкое применение получили концессии в Испании, Аргентине, Египте, Мексике, Филиппинах.

К примеру, в Испании действует концессионный Закон №13 «О концессии государственной недвижимости», основной причиной принятия которого послужил недостаток бюджетных средств для создания крупных объектов инфраструктуры для развития государства и повышения уровня жизни населения. Данный закон регулирует преимущественно строительство имущества, являющегося государственной собственностью, с учетом распределения рисков, соблюдения баланса экономических интересов и определения способа финансирования проектов.

В Мексике, также как и в Испании, наибольшее распространение получили концессионные соглашения. Более того, основы данной формы реализации проектов ГЧП закреплены на уровне Конституции страны. Также в отдельных отраслевых законодательных актах закреплены сферы использования концессий и особенности их применения в различных отраслях экономики.

---

<sup>35</sup> Акитоби Б. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства // Вопросы экономики, 2017. № 40. С. 30.

<sup>36</sup> Белоусов О.В. Правовые формы предпринимательских объединений по законодательству Германии и России. М., 2018. – С. 189.

Группа «опоздавших» стран, включающих, например, Люксембург, Швецию, Норвегию, характеризуется практически полным отсутствием государственно-частного, тем не менее, это не свидетельствует о низком уровне развития экономики таких стран, напротив, причинами такого положения дел является более жесткий подход к определению роли государственного сектора в создании общественной инфраструктуры, а также высокое качество управления бюджетной системой, ведущее к снижению необходимости привлечения средств частного сектора.

Некоторые исследователи считают, что существует корреляция между уровнем экономического и социального развития государства и сферами, которые становятся приоритетными для использования механизмов государственно-частного партнерства<sup>37</sup>.

В частности, государства, характеризующиеся развитой рыночной экономикой, высоким уровнем ВВП, социальной защиты и большой продолжительностью жизни, высоким качеством социального обслуживания, ГЧП более активно применяется в сферах здравоохранения и образования. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой акцент переносится на транспортную и коммунальную инфраструктуру, а именно на строительство и реконструкцию автодорог, железных дорог, портов и т.д.

В группе «передовых стран» наиболее активно государственно-частное партнерство применяется в образовании, здравоохранении, а также при решении прочих задач социальной сферы, направленных на повышение качества жизни населения и предоставление различных услуг.

Если анализировать использование ГЧП по странам, то в зависимости от уровня социально-экономического развития страны картина будет меняться. В странах «Большой семерки» на 1-м месте – здравоохранение (184 из 615 проектов), на 2-м месте – образование (138 проектов), на 3-м – автодороги (92 проекта). В каждой из стран «Большой семерки» имеется своя наиболее приоритет-

---

<sup>37</sup> Голикова В.В. Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России // *Общественные науки и современность*, 2016. № 3. С. 26–35.

ная отрасль по использованию ГЧП<sup>38</sup>.

Так, в США такой отраслью являются автодороги (32 из 36 проектов), в Великобритании – здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии – образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде и Франции – здравоохранение. В других развитых странах (Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур) на 1-м месте по числу использования ГЧП находится отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог (93 проекта), а за ней уже следуют с весьма значительным отрывом здравоохранение (29 проектов), образование (23 проекта) и средства размещения (22 проекта).

Такое распределение отражает в первую очередь заинтересованность стран в развитии этих отраслей (индивидуальных для каждого типа стран), так как ГЧП позволяет привлечь инвестиции частного сектора, снизить затраты государственного сектора, распределить риски между партнерами. Пример эффективного проекта ГЧП – расширение и модернизация международного аэропорта в Варшаве. Удачной моделью эффективного сочетания интересов публичного и частного партнеров признан проект по реконструкции крупнейшего аэропорта Германии во Франкфурте-на-Майне<sup>39</sup>. В России перспективы применения ГЧП строятся на положительном опыте зарубежных стран, однако нельзя забывать и о негативных результатах и проблемах, которые имели место при реализации ГЧП за рубежом.

Интересны результаты исследования, проведенного с целью выявления барьеров ГЧП в сфере строительства инфраструктурных объектов в Китае. Основным выводом исследования было включение политических рисков – изменений в законодательстве и коррупции – в число рисков, которые хуже всего учитываются в контрактных документах проектов. Следующим по важности был риск задержек в принятии решений по реализации проекта отвечающими

---

<sup>38</sup> Фридман М. Капитализм и свобода – М.: Новое изд-во, 2016. С.128.

<sup>39</sup> Белоусов О.В. Правовые формы предпринимательских объединений по законодательству Германии и России. М., 2018. – С. 189.



за него государственными чиновниками.

В исследовании, проведенном американскими учеными, была предпринята попытка систематизировать опыт исследований барьеров ГЧП в области строительства объектов инфраструктуры, проведенных по всему миру для того, чтобы оценить, какие из проблем наиболее актуальны, и предложить решения в их преодолении. На первое место по актуальности авторы поставили проблемы, связанные с качеством управления проектами со стороны государства. Это, по мнению авторов, должно решить следующие задачи: создать благоприятную инвестиционную среду для частных партнеров для повышения привлекательности участия в подобных проектах для бизнеса, причем, не за счет роста маржинальности проектов, а обеспечения качества управления со стороны государственных чиновников.

Исследователи из Австралии и Дании делают вывод, что, несмотря на обширный опыт проектов ГЧП в мире, пока еще недостаточно сделано для создания системы независимой оценки проектов, на основе которой можно будет отличить проекты с продуманным и долгосрочным государственным видением от тех, которые вызваны краткосрочными частными или узко политическими интересами участников партнерства<sup>40</sup>. Создание такого механизма исследователи считают невозможным без повышения информационной прозрачности, публичности проектов ГЧП и участия представителей со стороны населения.

Изучение опыта как экономически развитых, так и развивающихся стран является полезным для разработки и обоснования собственной державной стратегии применения государственно-частного партнерства. При этом следует указать, что не существует идеального варианта такого партнерства. В каждой стране оно имеет свои отличительные черты: наиболее приемлемые для нее типы взаимодействия государства и бизнеса, отраслевую «привязанность», механизмы реализации, правовую и институциональную среду.

---

<sup>40</sup> Белоусов О.В. Правовые формы предпринимательских объединений по законодательству Германии и России. М., 2018. – С. 189.

## 2 ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК ИНСТРУМЕНТА РАЗВИТИЯ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

### 2.1 Деятельность Министерства экономического развития и внешних связей Амурской области по использованию государственно-частного партнерства

Государственно-частное партнерство совершенно новая форма привлечения инвестиций на территорию Амурской области в настоящее время это является современным решением старых проблем.

На областном уровне в целях реализации ФЗ-№224 принято постановление Правительства области от 12 июля 2016 № 300 «О реализации отдельных положений Федерального закона от 13 июля 2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Постановлением Правительства области № 300 было решено уполномочить Министерство экономического развития и внешних связей Амурской области ответственным органом по развитию ГЧП в Амурской области. В свою очередь при осуществлении регионального проекта в формате ГЧП от имени публичного партнера выступают отраслевые органы государственной власти области<sup>41</sup>.

Применение механизмов ГЧП регламентировано Федеральным законом от 25.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». На сегодняшний день механизм ГЧП в Амурской области наиболее применим в формате концессии.

---

<sup>41</sup> Инвестиционный портал Амурской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2017. URL: <http://invest.amurobl.ru/info/investor-gchp> (дата обращения: 23.05.2020).

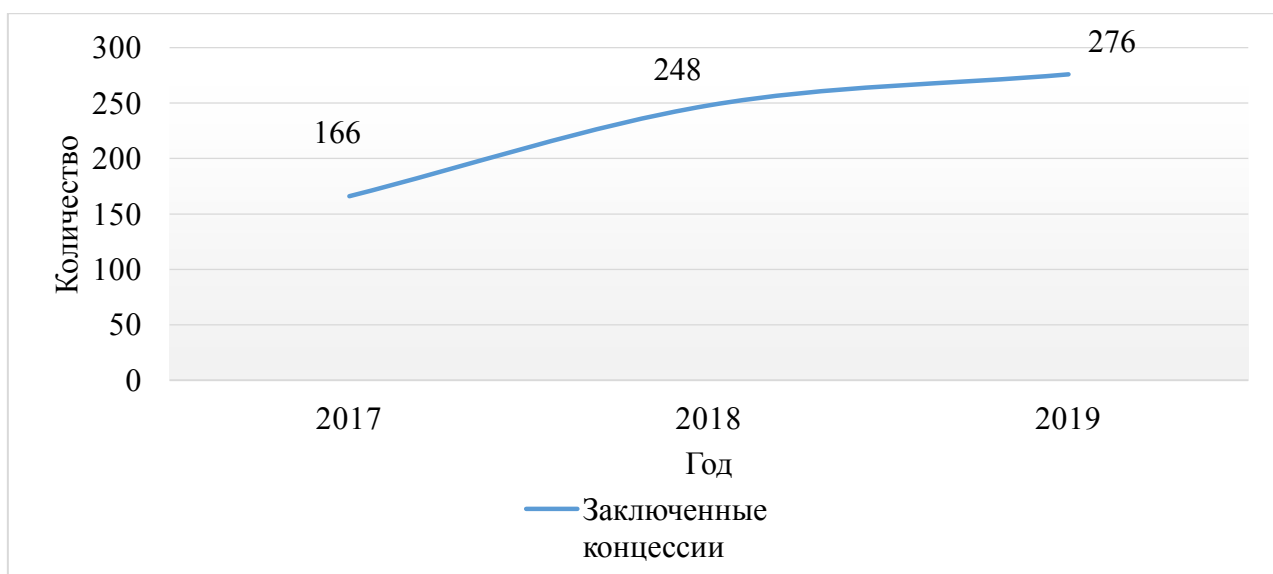


Рисунок 2 – Динамика заключенных концессионных соглашений в Амурской области за 2017 – 2019 гг.

По состоянию на 01.11.2019 в Амурской области заключено 276 концесий, в том числе: 271 соглашение с муниципальными образованиями области в сфере жилищно-коммунального хозяйства; 3 соглашения в дорожной сфере и 2 соглашения в социальной сфере. Для сравнения: в 2017 году таких соглашений было в двое меньше, а именно 166 концессионных соглашений: 162 соглашение в сфере жилищно-коммунального хозяйства, 2 соглашения в дорожной сфере и 2 соглашения в социальной сфере. Подобный рост говорит о развитии ГЧП в Амурской области, его востребованности, особенно в сфере ЖКХ<sup>42</sup>.

Динамика становления ГЧП в Амурской области подтвердила ключевые веяния, происходящие в данной сфере в РФ: ускоряется процесс развития ведущих форм концессионного механизма ГЧП, набирает обороты также и муниципально-частное партнерство, имеется позитивная динамика развития ГЧП в области ЖКХ, число объектов ГЧП и МЧП каждый день увеличивается.

Инвестиционные проекты от инициаторов рассматриваются на 2-ух уровнях: отраслевым министерством – на надобность и целесообразность исполнение проекта, и минэкономразвития области – на его эффективность в будущем.

<sup>42</sup> Назаров, А.А. Использование государственно-частного партнерства как инструмент регионального развития (на примере Амурской области) [Электронный ресурс] // eLIBRARY.RU. 2020. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42906224> (дата обращения: 30.05.2020).

Во исполнение Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» на территории Амурской области сформированы специальные правовые нормы, которые дополняют законопроекты на федеральном уровне:

1) постановление Правительства области от 08.08.2019 № 439 «Об утверждении порядка межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Амурской области при принятии решений о заключении концессионных соглашений, концедентом по которым выступает Амурская область»<sup>43</sup>. Данный порядок определяет порядок межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти региона при принятии решений о заключении концессионных соглашений. Данная процедура не распространяется на объекты жилищно-коммунального хозяйства.

2) постановление Правительства области от 07.05.2019 № 234 «Об утверждении порядка межведомственного взаимодействия при осуществлении контроля за исполнением концессионных соглашений, мониторинга реализации концессионных соглашений, ведении реестра заключенных концессионных соглашений и перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений»<sup>44</sup>. Настоящий порядок определяет порядок межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти региона при осуществлении контроля и надзора за исполнением концессионных соглашений, ведения реестра договоров и перечня объектов, по которым планируется заключение концессионных соглашений.

3) постановление губернатора Амурской области от 22.03.2017 № 63 «О регулировании отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением концессионных соглашений в отношении объектов

---

<sup>43</sup> Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Амурской области при принятии решений о заключении концессионных соглашений, концедентом по которым выступает Амурская область [Электронный ресурс]: постановление Правительства Амурской области от 08 августа 2019 г. №439. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>44</sup> Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия при осуществлении контроля за исполнением концессионных соглашений, мониторинга реализации концессионных соглашений, ведении реестра заключенных концессионных соглашений и перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений [Электронный ресурс]: постановление Правительства Амурской области от 07 мая 2019 г. №234. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, концедентом по которым выступают муниципальные образования области, третьей стороной - Амурская область»<sup>45</sup>. Данным постановлением полномочия по подписанию концессионных соглашений от имени Амурской области в отношении объектов жилищно-коммунальной сферы, концедентом по которым выступают муниципальные образования области, третьей стороной - Амурская область, возложены на министра жилищно-коммунального хозяйства области.

4) постановление Правительства Амурской области от 09.06.2016 № 253 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных нужд Амурской области, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств».

Эффективная реализация любой государственной политики возможна в определенных условиях и при использовании адекватных методов<sup>46</sup>. Среди необходимых условий выделим государственно-правовые, социально-психологические и деятельностно-практические. Наличие этих условий позволяет организовать процесс по созданию результативной системы управления институтом ГЧП, что подразумевает и выполнение определённых мероприятий. В целях формирования эффективной системы государственного управления по развитию государственно-частное партнерства Министерство экономического развития и внешних связей Амурской области выполняют следующие направления деятельности, которые представлены на рисунке 3.

---

<sup>45</sup>О регулировании отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, концедентом по которым выступают муниципальные образования области, третьей стороной - Амурская область [Электронный ресурс]: постановление губернатора Амурской области от 22 марта 2017 г. №63. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>46</sup> Валиева А.Р. Государственная политика в области развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Вестник ПАГС. 2018. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-v-oblasti-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> (дата обращения: 27.05.2020).



Рисунок 3 – Основные направления деятельности Министерства экономического развития и внешних связей Амурской области по развитию ГЧП

Как можно заметить: развитие нормативных и процессуальных инструментов государственно-частного партнерства привело к подъему роста проектов основанных на ГЧП и МЧП, в форме концессионных соглашений. По мимо этого, также информационная поддержка в сфере ГЧП со стороны Министерства экономического развития и внешних связей Амурской области оказывает положительное влияние на рост данных проектов, информация на портале обновляется регулярно, там же представлен перечень всех объектов ГЧП по Амур-

ской области<sup>47</sup>.

Не обращая внимания на положительные стороны ГЧП, области еще следует более детально прорабатывать проекты от инициаторов и улучшать механизмы взаимодействия власти и частного бизнеса. Вместе с тем Правительство Амурской области крайне равнодушно в развитии проектов основанных на ГЧП. Проводится широкая информационная и консультационная работа, также было принято решение о создании на Инвестиционном портале отдельной вкладки посвященной ГЧП, проводятся регулярные встречи и конференции, нацеленные на развитие проектов ГЧП. Несмотря на положительные стороны развития ГЧП, региону еще предстоит более детально проработать эти проекты и усовершенствовать механизмы взаимодействия государства и частного бизнеса. В регионе ведется работа как по привлечению средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, так и по организации взаимодействия с Внешэкономбанком.

Амурская область имеет ряд преимуществ для развития ГЧП: это один из самых значительных по территории субъектов РФ, занимающий соседнее положение с Китайской Народной Республикой<sup>48</sup>; климат, который позволяет развивать большинство видов с/х производства; на территории расположен Амурский газоперерабатывающий завод; наличие международного трубопровода «Сила Сибири»<sup>49</sup>; Транссиб с БАМом, наличие воздушных и водных транспортных магистралей, связывающих Дальний Восток и европейскую части России. Наличие вышеуказанных конкурентных преимуществ позволяет Амурской области находиться в группе регионов с высокой инвестиционной привлекательностью, но на деле это не так область находится в группе со средней инвестиционной привлекательностью. Это говорит о недостаточном применении Амурской области своего потенциала, который возможно увеличить, за счет

---

<sup>47</sup> Инвестиционный портал Амурской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2017. URL: <http://invest.amurobl.ru/info/investor-gchp> (дата обращения: 23.05.2020).

<sup>48</sup> Правительство Амурской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2017. URL: <https://www.amurobl.ru/pages/amurskaya-oblast/o-regione/> (дата обращения: 23.05.2020).

<sup>49</sup> Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2017. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/22322/> (дата обращения: 23.05.2020).

внедрения проектов ГЧП. Развитие, становление и реализация проектов основанных на государственно-частном партнёрстве может значительно поменять ситуацию в лучшую сторону для региона. Для улучшения социально-экономической и конкурентной ситуации в Амурской области необходимо еще многое сделать, начиная от создания и улучшения собственного производства собственными силами, до совершенствования нормативно – правовой базы и привлечения частных инвестиций.

## **2.2 Анализ применения государственно-частного партнерства в Амурской области**

Сегодня государственно-частное партнерство (ГЧП) становится одним из основополагающих инструментов развития региональной и муниципальной инфраструктуры, привлечения инвестиций, повышения качества оказываемых услуг населению – растет спрос на инфраструктурные инвестиции, появляются интересные предложения о реализации проектов и заинтересованные в долгосрочном партнерстве инвесторы и инфраструктурные компании<sup>50</sup>.

В результате среди субъектов Российской Федерации увеличивается конкуренция за наиболее надежных и профессиональных инфраструктурных инвесторов. Это приводит к необходимости активного развития сферы ГЧП на региональном уровне<sup>51</sup>. Основной вектор для развития ГЧП - это коммунальная, социальная и транспортная инфраструктуры, строительство коммуникаций и зданий различного назначения, дорог.

Главным условием развития Амурской области является значительное количество действующих и планируемых проектов государственно-частного партнерства. Главная роль в этом успехе играют проекты муниципалитетов. Среди регионов Дальневосточного федерального округа, Амурская область являются лидирующей – 164 реализованных проектов ГЧП на муниципальном уровне.

---

<sup>50</sup> Завьялова Е. Б. Государственно-частное партнерство во внешнеэкономической деятельности // Российский внешнеэкономический вестник, 2013. № 2. С. 57-58..

<sup>51</sup> Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М.: Дело АНХ, 2018. С. 120.



Таблица 6 – Сравнение Дальневосточных регионов по количеству реализуемых инфраструктурных проектов с использованием механизмов ГЧП и объему привлекаемых инвестиций за 2017 год

Субъект ДФО	Количество проектов ГЧП	Объем частных инвестиций (млрд. руб.)
Хабаровский край	60	11,1
Амурская область	166	23,6
Республика Саха (Якутия)	27	11,9
Магаданская область	13	0,1
Приморский край	7	0,1
Камчатский край	8	0,07
Чукотский автономный округ	9	0,2
Еврейская автономная область	1	-
Сахалинская область	3	0,9

В ходе изучения данных о реализуемых инфраструктурных проектах с использованием механизмов ГЧП и объему привлекаемых инвестиций за 2017 год, можно судить о значительном отрыве Амурской области от других регионов как по объему частных инвестиций, так и количеству проектов.

Но так как более актуальных данных (за 2019 год) по другим регионам определить не возможно делать вывод о том, что Амурская область является лидером нельзя. Поэтому проведем анализ реализуемых проектов ГЧП Амурской области за 2019 год по внутренним критериям.



Рисунок 4 – Распределение реализуемых проектов ГЧП в Амурской области

По состоянию на 01.11.2019 в Амурской области реализуются 276 проектов ГЧП. Из данного распределения видно, что 98% соглашений реализуются в коммунально-энергетической области, 1% в дорожной сфере и 1% в социальной сфере. Что дает понять - партнерство государства и частного бизнеса в ЖКХ во многих случаях являются единственным способом реализации важных проектов в условиях нехватки бюджетных средств.

Таблица 7 – Основные показатели инвестиционной деятельности в Амурской области в 2017-2019 г.

Показатель	2017	2018	2019
Инвестиции в основной капитал (в фактически действовавших ценах), млрд. руб.	186,6	239,7	339,9

Анализ состояния инвестиционной деятельности в Амурской области показал, что инвестиционная активность в последние несколько лет отличается позитивной динамикой. Согласно статистическим данным, объём инвестиций в основной капитал в 2019 г. составил 339,9 млрд. руб.. Налицо существенный рост объёма капиталовложений. Объём инвестиций в основной капитал в Амурской области к 2019 г. (по сравнению с 2017 г.) возрос почти в 2 раза, однако, их динамика нестабильна, а рост обусловлен в том числе и созданием крупных проектов с использованием механизмов ГЧП в Амурской области.

Далее рассмотрим более важные и значимые проекты Амурской области основанные на механизме ГЧП:

1) Благовещенск — единственный областной центр в России, расположенный непосредственно на государственной границе, напротив него находится китайский город Хэйхэ, их разделяет Амур<sup>52</sup> 16 июня 1995 г. было подписано Соглашение между правительствами Российской Федерации и Китая о совместном строительстве совмещенного моста в районе городов Благовещенск — Хэйхэ (кит. 黑河—布拉戈维申斯克界河公路大桥) — автомобильный мост через реку Амур, крупный инфраструктурный проект,

<sup>52</sup> Правительство Амурской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2017. URL: <https://www.amurobl.ru/pages/amurskaya-oblast/o-regione/> (дата обращения: 23.05.2020).

связывающий Россию и Китай. Расположен между селом Каникурган на российском берегу и деревней Чанфа (长发村) волости Синфу (幸福乡) района Айхуэй городского округа Хэйхэ — на китайском<sup>53</sup>.

После ввода моста в эксплуатацию по нему будут передвигаться грузовые и легковые автомобили. Ежегодный поток пассажиров составит около 3 млн человек, грузов — порядка 6 млн тонн (или почти 300 тыс. автомобилей). Строительство моста началось в конце 2016 года. Его длина — 1080 метров. Каждая из сторон (российская и китайская) построила половину — по 540 метров. Части строились синхронно с двух берегов, их стыковка произошла 31 мая 2019 года. После этого работы с двух сторон ещё продолжалось; строительство основных этапов моста было завершено в декабре 2019 года. Общая протяженность мостового перехода — почти 20 километров, и помимо основной переправы включает в себя 6 километров дороги в Китае и 13 километров подъездных путей на территории России, из которых 278 метров — мост через протоку Каникурганскую.

Таблица 8 – Объемы и формы инвестиций в создание пограничного мостового перехода через реку Амур (Хэйлунцзян) в районе городов Благовещенск (РФ) - Хэйхэ (КНР), млн. рублей

Общий объем инвестиций, всего	18834,2
в том числе в следующих разных формах:	
денежных средств на создание китайской части	5222,6
заемные средства	13611,6

Общая стоимость объекта — около 18,8 млрд рублей. Проект создания моста удалось реализовать без привлечения бюджетных средств, для этого был использован механизм ГЧП в формате концессионной модели. Она предусматривает строительство и эксплуатацию мостового перехода на коммерческой основе в расчетный период: три года строительства и эксплуатация 16 лет за счет взимания платы за проезд.

<sup>53</sup> Просвирнов С.Ю. Мостовой переход Благовещенск-Хэйхэ: состояние и перспективы проекта [Электронный ресурс] // Россия и АТР. 2008. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mostovoy-perehod-blagoveschensk-heyhe-sostoyanie-i-perspektivy-proekta> (дата обращения: 25.06.2020).

Мостовой переход Благовещенск (Амурская область) – Хэйхэ (провинция Хэйлуцзян, КНР) спроектирован как стальной железобетонный экстрадозный мост с двухполосной магистралью. Экстрадозный мост визуально похож на трос, который выглядит не менее эффектно, но его конструкция позволяет уменьшить количество стальных элементов, длину вант, высоту пилонов, вес промежуточных балок строительных конструкций и, как следствие, снизить затраты на строительство<sup>54</sup>.

Строительство состоит из двух этапов. Первый — 2,62 км, в том числе мост через реку Амур длиной 540,33 м, мост через протоку Каникурганская (278 м), подходная дорога 2-й категории (1,8 км). Второй — 10,81 км, автомобильная дорога 2-й категории с примыканиями и съездами 14,8 км, 3 транспортные развязки, 2 сооружения для связи разобщенных территорий. Общая стоимость строительства 18,8 миллиарда рублей, стоимость российской части сооружения составляет 14 миллиардов рублей

В марте 2016 года создана совместная российско-китайская компания, с которой власти Амурской области и провинции Хэйлуцзян заключили концессионный договор на строительство и эксплуатацию, содержание и обслуживание пограничного мостового перехода.

Согласно соглашению концедентом выступают Правительство Амурской области (Российская Федерация) и Народное Правительство провинции Хэйлуцзян (Китайская Народная Республика), концессионером - специально созданная на паритетных началах Правительством Амурской области и Народным Правительством провинции Хэйлуцзян совместная российско-китайская компания<sup>55</sup>.

Под термином «концессионный договор» в соглашении понимается договор, заключенный между концедентом и концессионером, согласно которому концессионер обязуется за свой счет создать пограничный мостовой

---

<sup>54</sup> Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики [Электронный ресурс]:официальный сайт. 2017. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/22322/> (дата обращения: 23.05.2020).

<sup>55</sup> Просвиринов С.Ю. Мостовой переход Благовещенск-Хэйхэ: состояние и перспективы проекта [Электронный ресурс] // Россия и АТР. 2008. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mostovoy-perehod-blagoveschensk-heyhe-sostoyanie-i-perspektivy-proekta> (дата обращения: 25.06.2020).

переход, осуществлять деятельность, связанную с эксплуатацией, содержанием и обслуживанием пограничного мостового перехода<sup>56</sup>. После создания пограничного моста он переходит в собственность Амурской области и провинции Хэйлунцзян<sup>57</sup>. Разграничение права собственности на пограничный мост осуществляется по линии российско-китайской государственной границы. Концедент обязуется передать концессионеру право владения и пользования пограничным мостом в целях осуществления указанной деятельности на срок, установленный договором.

В соглашении указано, что создание пограничного мостового перехода будет осуществляться на условиях концессионного договора. Пограничный мостовой переход расположен в районе села Кани-Курган в 7,5 км километрах от города Благовещенска на территории Российской Федерации и деревни Чанфатунь в 7 километрах от города Хэйхэ на территории Китайской Народной Республики. Основной мост находится между первой опорой на российском острове Верхний Каникурганский и первой опорой на китайском берегу. Ширина главного моста на первом этапе обеспечивает двухполосное движение для автомобилей. Размер главного моста для прохода судов составляет 17 метров при максимальном судоходном уровне воды. Созданный пограничный мост будет использоваться на платной основе путем взимания платы за проезд по нему транспортных средств<sup>58</sup>.

2) на основе государственно-частного партнерства открылся первый детский сад в селе Чигири Благовещенского района. Сумма инвестиций составила 15 миллионов рублей. Здание, принадлежащее региону, было передано предпринимателю для организации групп по присмотру за детьми. В новом дошкольном учреждении смогут размещать около 60 детей. Власти Амурской области намерены продолжить практику строительства таких

---

<sup>56</sup> Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М.: Дело АНХ, 2018. С. 120.

<sup>57</sup> Правительство Амурской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. 2017. URL: <https://www.amurobl.ru/pages/amurskaya-oblast/o-regione/> (дата обращения: 23.05.2020).

<sup>58</sup> Просвирнов С.Ю. Мостовой переход Благовещенск-Хэйхэ: состояние и перспективы проекта [Электронный ресурс] // Россия и АТР. 2008. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mostovoy-perehod-blagoveschensk-heyhe-sostoyanie-i-perspektivy-proekta> (дата обращения: 25.06.2020).

социальных объектов. В ближайшее время два таких детских сада будут открыты на паритетной основе в Благовещенском районе<sup>59</sup>.

Новый чигиринский детсад на 40 мест расположен в микрорайоне, построенном для амурчан, пострадавших от наводнения в 2013 году. За счет средств Первого канала здесь возвели 65 индивидуальных жилых домов.

Двухэтажное здание по присмотру и уходу за детьми общей площадью 520 «квадратов» в рамках государственно-частного партнерства было передано в пользование индивидуальному предпринимателю Марии Сафроновой в мае 2015 года. В обязанности предпринимателя вошло полное оснащение детского сада необходимой мебелью, инвентарем и персоналом. Одним из условий партнерства стало установление родительской платы не выше муниципального уровня. Несмотря на то что в помещениях могут одновременно заниматься до 60 детей, в учреждение поступило только 25 заявлений от родителей. Из них 15 мест было оформлено по муниципальной цене, 10 — по цене предпринимателя. При этом в селе Чигири ощущается нехватка детских дошкольных учреждений. В очереди на попадание в ДООУ сегодня стоят 290 детей, из которых 103 не достигли трех лет. Единственный детский сад в селе рассчитан на 75 мест, фактически же его посещают 120 малышей<sup>60</sup>.

20 августа в Чигирях планируется открытие еще одного подобного детского сада на 70 мест. Для этого муниципалитет выкупил здание в южной части села, в нем проводится капитальный ремонт.

Анализ проектов ГЧП в Амурской области по сфере реализации показал, что в социальной сфере зарегистрировано 2 проекта, 3 — в транспортной инфраструктуре и 271 — в коммунально-энергетической сфере, а именно в ЖКХ.

Динамика развития ГЧП в Амурской области подтвердила основные тенденции, происходящие в данной сфере в России: увеличение процесса

---

<sup>59</sup> За год Амурская область взлетела в общероссийском рейтинге развития государственно-частного партнерства (ГЧП) [Электронный ресурс] // Информационное агентство «ТЕЛЕПОРТ.РФ»: офиц. сайт. 2016. URL: <https://www.teleport2001.ru/news/2017-04-12/91933-za-god-amurskaya-oblast-vzletela-v-obshcherossiyskom-reytinge-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo.html> (дата обращения: 23.05.2020).

<sup>60</sup> Первый детский сад на государственно-частном партнерстве открылся в Приамурье [Электронный ресурс] // Амурская правда. – URL: <https://www.ampravda.ru/2015/08/11/059533.html> (дата обращения: 23.05.2020).

развития основных форм концессионной формы ГЧП, набирает обороты сектор муниципально-частного партнерства, наблюдается положительная динамика развития ГЧП в сфере ЖКХ, число объектов ГЧП и МЧП постоянно растет<sup>61</sup>.

### **2.3 Предложения по совершенствованию механизма государственно-частного партнерства**

Повышение эффективности управления развитием экономики региона посредством ГЧП является главной задачей власти Амурской области. Федеральный опыт ГЧП является наиболее эффективной формой отношений органов государственной власти и частного бизнеса, развитием которых заинтересованы публично-властные структуры и представители бизнес-структур. Формирование эффективного механизма ГЧП способствует привлечению инвесторов в инфраструктурные проекты области. Из проведенного анализа можно сделать вывод, о том что Амурская область не обладает высоким инвестиционным потенциалом, большинство проектов ГЧП относятся к сфере ЖКХ, при этом в области есть множество конкурентных преимуществ, которые нельзя отрицать. Поэтому, по мнению автора сдерживающими факторами в развитии механизма ГЧП в Амурской области являются:

- малосущественная региональная база нормативно-правовых актов и методологическая база;
- нет единой модели управления на этих уровнях в сфере ГЧП;
- негибкость и не развитость финансовых механизмов для эффективной реализации проектов ГЧП;
- низкая конкуренция представителей частного бизнеса в связи с существующими правовыми ограничениями.

Зарубежная и отечественная практика использования государственно-частного партнерства в большинстве случаев подтверждают эффективность и преимущества формы взаимодействия государства и бизнеса в различных сферах экономики.

---

<sup>61</sup> Сухарев О.С. Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты // Вестник ПГНИУ. Серия Экономика. М., 2015. Т. 2. С. 1-17.

Рассмотрим предложения по устранению проблем и созданию условий для эффективной реализации проектов государственно- частного партнерства, что в свою очередь будет разрешать проанализированные проблемы в развитии данного механизма ГЧП Амурской области, которые представлены в таблице 9. Таблица 9 – Предложения по устранению проблем и созданию условий для эффективной реализации проектов ГЧП на региональном и муниципальном уровне

Проблемы	Предложения	Мероприятия
Отсутствие региональной базы нормативно-правовых актов	Совершенствование нормативно-правового обеспечения взаимодействия органов власти при разработке и реализации проектов ГЧП	Создание центра государственного-частного партнерства в Амурской области
Отсутствие методологической базы		
Отсутствие единой модели управления на региональном и муниципальном уровне в сфере ГЧП		
Негибкость и не развитость финансовых механизмов для эффективной реализации проектов ГЧП		
Низкая конкуренция представителей частного бизнеса		
	Организация системы государственного управления проектами ГЧП в том числе концессионными	
	Стимулирование инвесторов к реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП	

Направление №1 – нормативно-правовое обеспечение взаимодействия органов власти при разработке и реализации проектов ГЧП.

В соответствии с Федеральным законом законодательство о ГЧП включает, в том числе, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Исходя из требований закона о ГЧП, а также на основе анализа лучших региональных и муниципальных практик регулирования сферы ГЧП, рекомендуется применять следующие принципы:

1) приведение нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации / муниципального образования в соответствие с законом о ГЧП. Основным элементом региональной нормативно-правовой базы в сфере ГЧП является закон «Об участии субъекта Российской Федерации... в соглашениях о государственно-частном партнерстве...». Стоит отметить, что принятие соответствующих региональных законов о ГЧП является правом, а не обязанностью субъек-



тов Российской Федерации. Правоотношения в сфере ГЧП должны регулироваться на начальном этапе только на подведомственном уровне, и законодательный акт в данном случае является результатом сформированного правоприменительного опыта, а не «первым нормотворческим шагом».

2) принять правовые акты, регулирующие межведомственное взаимодействие органов власти на различных стадиях рассмотрения и реализации проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов. Основными полномочиями высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области ГЧП является принятие решения о реализации проекта ГЧП<sup>62</sup>. Кроме того, перечень полномочий регионального «правительства» является открытым и может быть расширен нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Поэтому одной из важнейших задач региональной нормативно-правовой базы в сфере ГЧП является конкретизация и дополнение соответствующих полномочий.

Целесообразно предусмотреть в данных актах единую логику для проектов ГЧП, реализуемых как посредством заключения соглашений о ГЧП, так и посредством заключения концессионных соглашений.

Направление №2 – организация системы государственного управления проектами ГЧП в том числе концессионными.

1) определение уполномоченного органа в области ГЧП. Вместе с тем, в соответствии с законом о ГЧП, перечень полномочий уполномоченного органа является открытым и может быть расширен как на региональном, так и на местном уровнях. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации должны конкретизировать требования регионального уполномоченного органа в области ГЧП, в том числе:

а) обеспечение межведомственной координации деятельности региональных органов исполнительной власти по реализации соглашения о ГЧП;

б) оценка эффективности и сравнительных преимуществ проектов ГЧП;

---

<sup>62</sup> Хасанов Р.Х. Риски проектов частно-государственного партнерства. Омск: ВЗФЭИ, 2017. С. 65.

- в) принятие конкурсной документации для проведения конкурсов на право расторжения договоров ГЧП;
  - г) мониторинг реализации соглашений о ГЧП;
  - д) содействие в защите прав и законных интересов сторон соглашения о ГЧП;
  - е) ведение реестра заключенных соглашений о ГЧП;
  - ж) обеспечение открытости и доступности информации о заключенных соглашениях о ГЧП;
- з) представление результатов мониторинга реализации соглашений о ГЧП в федеральный орган исполнительной власти, назначаемый Правительством Российской Федерации.

2) создать межведомственный совещательно-консультативный орган при высшем исполнительном органе власти, функционал которого будет направлен на:

— формирование государственной политики в сфере ГЧП (в том числе концессионных соглашений), осуществление экспертного сопровождения проектов ГЧП<sup>63</sup>;

— предварительный анализ и оценка целесообразности реализации и дальнейшего развития проектов ГЧП и концессии на начальном этапе их реализации.

3) создание (обособленное юридическое лицо), непосредственно организующее процесс подготовки и сопровождения проектов ГЧП, в том числе концессионных проектов, либо установление необходимых полномочий для действующего совместного предприятия, общественной организации-участника субъекта Российской Федерации или государственного учреждения.

Направление №3 – стимулирование инвесторов к реализации инфраструктурных проектов на принципах ГЧП.

4) разработка и предоставление налоговых льгот концессионерам и

---

<sup>63</sup> Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М.: Дело АНХ, 2018. С. 120.

частным партнерам.

В рамках возможной компетенции, регионы Российской Федерации или органы местного самоуправления, могут выделить налоговые льготы в концессионерам, частным предприятиям и персоналу, который участвуют в реализации проектов в области инфраструктуры, которые имеют более высокий приоритет<sup>64</sup>. Налоговые льготы распространяются на следующие виды налогов:

- а) налог на имущество в течение срока действия договора концессии / ГЧП соглашения который был создан в рамках договора ГЧП / концессии;
- б) налог на прибыль концессионера/частного бизнеса в пределах или равной ставке планирующейся к зачислению в бюджет региона;
- в) налог на транспорт.

Довольно частый региональный опыт налоговых послаблений для бизнеса/концессионеров для партнеров/концессионеров являются налоговые каникулы для налога на имущество на период действия договора, создаваемого по такому соглашению.

5) использовать неналоговые меры стимулирования и поддержки частных партнеров / концессионеров

К данным мерам можно причислить:

- возможность бесплатного подключения к коммунальным сетям;
- рефинансирование процента по кредиту;
- помощь в организации необходимых процессов при работе над проектом;
- использование других мер.

б) внедрение специального источника информационного характера в области ГЧП (отдельный сайт) и обеспечение максимальной прозрачности информации о потребностях в инфраструктуре и планах реализации проектов.

Для исполнения большинства выше перечисленных предложений и решения проблем, необходимо создание центра государственно-частного партнерства в области, который в свою очередь разгрузит работу министерства

---

<sup>64</sup> Хасанов Р.Х. Риски проектов частно-государственного партнерства. Омск: ВЗФЭИ, 2017. С. 65.

экономического развития и внешних связей Амурской области.

Центр ГЧП Амурской области будет являться институтом взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, банковских и консалтинговых структур, а также частных инвесторов и владельцев частного капитала, в целях достижения социально значимых, общественно полезных целей, создания спроса на инновационные разработки и повышения инвестиционной привлекательности области.

Одним из важнейших факторов, необходимых для развития государственно-частного партнерства, является формирование системы управления проектами, реализуемыми на основе принципов государственно-частного партнерства. Построение указанной системы необходимо осуществлять путем возложения на Центр ГЧП функций взаимодействия с частными инвесторами по вопросам государственно-частного партнерства. Это позволит обеспечить предсказуемость и прозрачность государственной политики в области государственно-частного партнерства, исключить представление органами государственной власти разных по содержанию требований к инвесторам в области ГЧП.

Центр ГЧП возможно создать в виде некоммерческой организации в форме автономной некоммерческой организации, некоммерческого партнерства, фонда, либо в виде коммерческой организации в форме открытого акционерного общества, общества с ограниченной ответственностью<sup>65</sup>.

Компетенции института должны давать возможность решать задачи комплексного сопровождения партнерства от совершенствования процедуры заключения соглашений и разработки их типовых положений до постоянного мониторинга исполнения этих соглашений. Важным также становится разработка новых и совершенствование существующих форм государственно-частного партнерства, так как сейчас только концессия является наиболее детально проработанной, а, следовательно, часто используемой формой ГЧП.

---

<sup>65</sup> Дьячков А. Г. Формирование Центра государственно-частного партнерства в регионе // Проблемы экономики и юридической практики. 2015. №5. С. 219-221.

Большое значение также имеют не только материальные и институциональные факторы развития ГЧП, но и нематериальные аспекты партнерства. В частности, для эффективного сотрудничества важны такие политические и социальные факторы как степень доверия, репутация и опыт партнеров, распределение рисков и квалификация госслужащих и предпринимателей. В современной усложнившейся экономической и политической ситуации проблема доверия становится для России особенно актуальной. В связи с тем, что четкая законодательная база еще продолжает формироваться, аспект доверия как основы регулирования прав собственности между государством и бизнесом стоит крайне остро, и провоцирует разработку политических механизмов, гарантирующих равноправие партнеров, транспарентность и стабильность их отношений.

Стоит отметить, что различные формы государственно-частного партнерства довольно эффективно может применяться в социальной сфере, для создания общественно-значимых объектов, что приводит к положительным и отрицательным последствиям (социальные, политические, экономические и экологические выгоды и убытки третьих сторон). Вследствие этого, возникает необходимость обеспечения доступности информации о проектах ГЧП, оказания активной информационной и политической поддержки, активное взаимодействие партнеров с третьей стороной – гражданским обществом.

Подводя итоги, следует отметить, что сегодня накоплен отечественный и зарубежный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства. В этой сфере перед российскими специалистами поставлена задача обобщить, проанализировать и совершенствовать механизмы ГЧП на ее основе. При этом важно не только получить успешные технологии от зарубежных партнеров, но и квалифицированно адаптировать их к социальным, экономическим, политическим и другим российским особенностям. Также необходимо учитывать, что сложная политическая и экономическая ситуация увеличивает риски для всех заинтересованных сторон, а их грамотное распределение и оценка имеют первостепенное значение.

Государственно-частное партнерство зарекомендовало себя, содействуя

экономии бюджетных средств, привлекая частные инвестиции в экономику и решая важные для общества вопросы. Однако, недостаточно понимания потенциала в данной форме партнерства, так как для развития ГЧП, необходим обмен опытом с зарубежными экспертами и укрепления отношений с частным сектором и гражданским обществом, также ведение активных мер по совершенствованию и развитию законодательства и институциональной среды.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках настоящего исследования были рассмотрены теоретические основы государственно-частного партнерства. В частности, представлены различные подходы к понятию ГЧП. В результате анализа выявлены общие характеристики механизма государственно-частного партнерства: объединение усилий государственного и частного секторов, длительный характер взаимодействия партнеров и высокая значимость проектов ГЧП.

Рассмотрен зарубежный и российский опыт применения механизмов государственно-частного партнерства. В ходе рассмотрения было выявлено, что наиболее сильное развитие получила концессионная форма партнерства, а крупные инфраструктурные проекты и создание объектов транспорта являлись приоритетными для государств.

Далее проведен сравнительный анализ зарубежного опыта применения государственно-частного партнерства. В частности, была рассмотрена классификация стран по степени интеграции ГЧП в экономику государства по трем группам: «продвинутые», «промежуточные» и «опоздавшие» страны.

Выявлены отличия системы ГЧП «продвинутых» стран и России. К ним относится уровень развития законодательства и центров ГЧП, выбор приоритетных сфер для реализации проектов такого типа и количество форм его использования.

В следующей части исследования был проведен анализ развития ГЧП в Амурской области. Особое внимание уделено нормативно-правовому регулированию в данной сфере. Рассмотрено законодательство о государственно-частном партнерстве региональном уровне. Также было изучена деятельность Министерства экономического развития и внешних связей Амурской области по использованию механизмов ГЧП. Следует отметить, что развитие законодательных и процессуальных инструментов ГЧП привело к росту проектов ГЧП и МЧП, основанных на концессионных соглашениях.

Рассмотрены реализуемые проекты ГЧП в Амурской области по состоя-

нию на 01.11.2019 заключено 276 концессий, в том числе:

— 271 соглашение с муниципальными образованиями области в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

— 3 соглашения в дорожной сфере;

— 2 соглашения в социальной сфере.

А судя по инвестиционной привлекательности а 2017 год, можно говорить о значительном отрыве Амурской области от других регионов. Главным условием развития Амурской области является значительное количество действующих и планируемых проектов ГЧП. Главная роль в этом успехе играет муниципалитеты. Среди регионов Дальневосточного федерального округа, Амурская область являются лидирующей - 164 реализованных проектов ГЧП на муниципальном уровне. Но наиболее значимыми в области признаны следующие проекты: Мостовой переход Благовещенск (Амурская область) – Хэйхэ (провинция Хэйлунцзян, КНР) и детский сад в селе Чигири Благовещенского района.

Сдерживающими факторами в развитии механизма ГЧП в Амурской области являются:

а) малосущественная региональная база нормативно-правовых актов и методологическая база;

б) нет единой модели управления на этих уровнях в сфере ГЧП;

в) негибкость и не развитость финансовых механизмов для эффективной реализации проектов ГЧП;

г) низкая конкуренция представителей частного бизнеса в связи с существующими правовыми ограничениями.

Что в свою очередь должны быть решены через некоторые предложенные рекомендации по совершенствованию государственно-частного партнерства. В частности, необходимо продолжить совершенствование законодательной основы, провести детализацию форм, возможна разработка типовых форм соглашений и контрактов для различных отраслей экономики и потребностей общества. Целесообразно развитие институтов и центров ГЧП не только на федеральном,



но и на региональном уровне, обмен опытом между субъектами, популяризация и оказание информационной поддержки проектам. Также актуальным решением проблем является создание Центра ГЧП в Амурской области, который будет являться институтом взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, банковских и консалтинговых структур, а также частных инвесторов и владельцев частного капитала, в целях достижения социально значимых, общественно полезных целей, создания спроса на инновационные разработки и повышения инвестиционной привлекательности области.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Акитоби, Б. Государственные инвестиции и государственно-частные партнерства / Б. Акитоби, Р. Хемминг, Г. Шварц // Вопросы экономики. – 2017. – № 40. – С. 30.
- 2 Барков, А.В Государственно-частное партнерство: проблемы гармонизации правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. №3 (33). [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2016. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-na-rynke-sotsialnyh-uslug-v-svete-razvitiya-sotsialnogo-predprinimatelstva-problemy-garmonizatsii>. – 25.05.2020.
- 3 Белоусов, О.В. Правовые формы предпринимательских объединений по законодательству Германии и России / О.В. Белоусов. – М.: Наука, 2018. – 189 с.
- 4 Борщевский, Г. А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для вузов / Г. А. Борщевский.— М.: Юрайт, 2019. — 412 с.
- 5 Бруссер, П.А. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций / П. А. Бруссер С. В. Рожкова // Рынок ценных бумаг. – 2017. – № 2. – С. 29-33.
- 6 Ваксакова, Е. Е. Понятие «государственные услуги» с позиции теории общественных благ / Е. Е. Ваксакова, О.В. Сизова // Финансы. – 2018. – № 12. – С. 20-24.
- 7 Валиева, А.Р. Государственная политика в области развития государственно-частного партнерства // Вестник ПАГС. 2018. №1. [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2018. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-v-oblasti-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>. – 27.05.2020.
- 8 Васильева, С. В. Обеспечение публичных интересов в частно- государственном партнерстве [Электронный ресурс] / С. В. Васильева // Электронная библиотека ВШЭМ: офиц. сайт. – 2015. – Режим доступа: <http://ww>

w.hse.ru/org/persons/68506. – 11.05.2020.

9 Глумов, Е.В. Закон о государственно-частном партнерстве: необходимость принятия и предмет регулирования / Е.В. Глумов // Журнал «Корпоративный юрист». – М.: Вузовский учебник, 2019. - № 5. – 25-29.

10 Голикова, В.В. Бизнес-ассоциации и их роль в процессах модернизации в России / В.В. Голикова // Общественные науки и современность. – 2016. – № 3. – С. 26–35.

11 Делмон, Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. – М.: Апелсин, 2015. – 145 с.

12 Дефицит бюджета в регионах РФ [Электронный ресурс]/ Икси: офиц. сайт. – 2020. – Режим доступа: <https://icss.ru/ekonomicheskaya-politika/byudzheti-nalogi/deficzit-byudzheta-v-regionax-rf>. – 23.05.2020.

13 Дьячков, А.Г. Формирование Центра государственно-частного партнерства в регионе / А.Г. Дьячков // Проблемы экономики и юридической практики, 2015. – №5. – С. 219-221.

14 За год Амурская область взлетела в общероссийском рейтинге развития государственно-частного партнерства (ГЧП) [Электронный ресурс] / Информационное агентство ТЕЛЕПОРТ.РФ: офиц. сайт. – 2016. – Режим доступа: <https://www.teleport2001.ru/news/2017-04-12/91933-za-god-amurskaya-oblast-vzletela-v-obshcherossiyskom-reytinge-razvitiya-gosudarstvenno-chastnogo.html>. – 23.05.2020.

15 Завьялова, Е. Б. Государственно-частное партнерство во внешнеэкономической деятельности / Е. Б. Завьялова // Российский внешнеэкономический вестник, 2016. – № 2. – С. 57-58.

16 Засыпкин, Д. Ю. Понятие и признаки концессионного соглашения / Д.Ю. Засыпкин // Российский юридический журнал. – 2017. – №2. – С. 179- 185.

17 Иващенко, М.А. Способы развития мотивации у муниципальных служащих [Электронный ресурс] / М.А. Иващенко // Современные научные исследования и инновации: офиц. сайт. – 2020. – Режим доступа:

<http://web.snauka.ru/issues/2018/06/86690>. – 25.05.2020.

18 Инвестиционный портал Амурской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <http://invest.amurobl.ru/info/investor-gchp>. – 23.05.2020.

19 Иродова, Е.Е. Функции государственно-частного партнерства // Теоретическая экономика. 2018. №3 (45). [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2018. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>. – 25.05.2020.

20 Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство в Великобритании и Ирландии / В.А. Кабашкин, О.М. Махаева. – М.: Миц, 2015 – 132 с.

21 Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации: учебное пособие / В.А. Кабашкин. – М.: Дело АНХ, 2018. – 120 с.

22 Касаткин, Г.И. Формы общественных объединений предпринимателей и проблемы их взаимодействия с государством / Г.И. Касаткин // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2018. – №9. – С. 52–55.

23 Колмаков, В.В. Взаимоотношения малого бизнеса и субъектов государственной власти при реализации механизма государственно- частного партнерства / В.В. Колмаков // Проблемы экономики. – 2018. – №3. – С. 118.

24 Концессии в жилищном строительстве, коммунальном и транспортном хозяйстве России и СССР: документы и материалы. Серия «Отечественный опыт концессий» / под ред. М. М. Загорулько. – Волгоград: Флинта, 2016. – Т. IV. – 355 с.

25 Манько, Н.Н. Совершенствование нормативной базы государственно- частного партнерства на современном этапе развития / Н.Н. Манько // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2015. – №1. – С. 93-95.

26 Марковская, Е.И. Механизмы государственно-частного партнерства. Теория и практика: учебник и практикум для вузов / Е.И. Марковская — М.: Юрайт, 2020. — 491 с.

27 Матаев, Т.М. Определение и классификация форм государственно-

частного партнерства // Российское предпринимательство. 2015. №7. [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2015. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/opredelenie-i-klassifikatsiya-form-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva>. – 25.05.2020.

28 Махортов, Е.А. Государственно-частное партнерство // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2017. №6. [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo>. – 25.05.2020.

29 Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <https://minvr.ru/press-center/news/22322/>. – 23.05.2020.

30 Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс] /: офиц. сайт. – 2015. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about-structure/depinvest/index>. – 23.05.2020.

31 Михеев, В. А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации / В.А. Михеев. – М.: Научный эксперт, 2016. – 564 с.

32 Назаров, А.А. Использование государственно-частного партнерства как инструмент регионального развития (на примере Амурской области) // Word science: problems and innovations. 2020. №1. [Электронный ресурс] eLIBRARY.RU: офиц. сайт. – 2020. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42906224>. – 30.05.2020.

33 Национальный центр государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] / Росинфра: офиц. сайт. – М., 2018. – Режим доступа: <http://www.pppi.ru/>. – 23.05.2020.

34 О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный Закон от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ (ред. от 03.07.2016). «Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

35 О Концепции долгосрочного социально-экономического развития

Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-Р. «Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

36 О концессионных соглашениях [Электронный ресурс]: федеральный Закон от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ (ред. от 29.07.2019). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

37 О регулировании отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, концедентом по которым выступают муниципальные образования области, третьей стороной - Амурская область [Электронный ресурс]: постановление губернатора Амурской области от 22 марта 2017 г. №63. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

38 Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия исполнительных органов государственной власти Амурской области при принятии решений о заключении концессионных соглашений, концедентом по которым выступает Амурская область [Электронный ресурс]: постановление Правительства Амурской области от 08 августа 2019 г. №439. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

39 Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия при осуществлении контроля за исполнением концессионных соглашений, мониторинга реализации концессионных соглашений, ведении реестра заключенных концессионных соглашений и перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений [Электронный ресурс]: постановление Правительства Амурской области от 07 мая 2019 г. №234. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

40 Первый детский сад на государственно-частном партнерстве открылся в Приамурье [Электронный ресурс] / Амурская правда: офиц. сайт. – Благовещенск, 2016. – Режим доступа: <https://www.ampravda.ru/2015/08/11/059533.html>.

– 23.05.2020.

41 Покатило, А.М. Финансирование проектов государственно-частного партнерства: Международный опыт и российские реалии / А.М. Покатило // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. – 2016. – С. 27- 28.

42 Правительство Амурской области [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <https://www.amurobl.ru/>. – 23.05.2020.

43 Просвирнов, С.Ю. Мостовой переход Благовещенск-Хэйхэ: состояние и перспективы проекта // Россия и АТР. 2018. №2. [Электронный ресурс] // Киберленинка: офиц. сайт. – 2018. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mostovoy-perehod-blagoveschensk-heyhe-sostoyanie-i-perspektivy-proekta>. – 25.05.2020.

44 Росстат: Падение ВВП России в 2009 году составило 7,9% [Электронный ресурс]: Рамблер: офиц. сайт. – М., 2015. – Режим доступа: <https://finance.rambler.ru/news/gks/61689682.html>. – 23.05.2020.

45 Сухарев, О.С. Региональная экономическая политика: структурный подход и инструменты / О. С. Сухарев // Вестник ПГНИУ. Серия Экономика. – М., 2015. – Т. 2. – С. 1-17.

46 Сухарев, О.С. Экономическая политика и условия развития технологической базы России / О. С. Сухарев // Экономическое возрождение России. – М., 2015. – № 4 (42). – С. 32-44.

47 Сушко, О.В. Новый экономический кризис: региональная проекция / О.В. Сушко, Н.Г. Телегин // Арктика и Север. – 2015. – № 21. – С. 72-80.

48 Финансирование проектов государственно-частного партнерства в регионе [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – 2019. – Режим доступа: <https://www.informsprv.com/content/finansirovanie-proektov-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-regione>. – 27.05.2020.

49 Фридман, М. Капитализм и свобода / М. Фридман. – М.: Новое изд-во, 2016. – 128 с.

50 Хасанов, Р.Х. Риски проектов частно-государственного партнерства /

Р.Х. Хасанов – Омск: ВЗФЭИ, 2017. – 65 с.

51 Hodge, G. Risks in Public-Private Partnerships: shifting, sharing or shirking? / G. Hodge // Asia pacific journal of Public administration. – 2016. – №26 (2). – P. 172-175.