

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Камина Петр*

DOI 10.24833/2073-8420-2025-2-75-84-101



Введение. В статье исследуется развитие института государственно-частного партнерства в России, США, Франции и Японии, акцентируя внимание на ключевых особенностях правовых систем данных стран и их влиянии на реализацию масштабных инфраструктурных проектов.

В исследовании подчеркивается существенная роль гармонизации нормативно-правовой базы для успешного развития государственно-частного партнерства, что требует учета интересов как государственного, так и частного сектора.

Материалы и методы. Исследование базируется на таких общенаучных и специальных методах, как: классификация, анализ, синтез, сравнительно-правовой метод, системно-структурный метод, технико-юридический метод, анализе OSINT и изучении казуального права, применяемого в регулировании государственно-частного партнерства.

* **Камина Петр Владимирович**, ведущий эксперт, АНО «Центр международного взаимодействия и сотрудничества», Москва, Россия
e-mail: pvkamina7@gmail.com
ORCID ID: 0009-0006-7934-1634

Научный руководитель: Субочев Виталий Викторович, доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственного регулирования МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: vvsuchochev@mail.ru
ORCID ID: 0000-0002-3536-4707

Результаты исследования. В работе выявлены основные характеристики и различия правового регулирования государственно-частного партнерства в правовых системах России, США, Франции и Японии. Основу российской нормативно-правовой базы, регулирующей государственно-частное партнерство, составляют федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и федеральный закон 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». Также следует отметить и федеральный закон от 01.04.2022 № 75-ФЗ «О соглашениях, заключаемых при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, и о внесении изменения в Закон Российской Федерации «О недрах», который, на взгляд автора, вводит новую «квазиформу» ГЧП в нефтегазовой отрасли. Данные федеральные законы устанавливают правовые основы для реализации проектов ГЧП, определяют формы взаимодействия публичных и частных партнеров, а также регулируют порядок заключения, исполнения и прекращения соответствующих соглашений. Однако, несмотря на развитие существующей нормативно-правовой базы, в российской практике реализации проектов ГЧП существуют определенные недостатки. Прежде всего к ним следует отнести следующие:

- наличие несоответствий регионального правового регулирования ГЧП федеральному регулированию: наряду с федеральными законами, в субъектах Российской Федерации действуют собственные нормативные акты, регулирующие ГЧП, что может приводить к правовой фрагментации и затруднять унификацию правовых подходов к данному институту;
- высокие транзакционные издержки: сложность и длительность процедур согласования и реализации проектов ГЧП увеличивают издержки для участников;
- отсутствие координирующей структуры на федеральном уровне: на текущий момент инфраструктурные проекты, реализуемые на базе ГЧП подлежат согласованию федеральным или региональным органом исполнительной власти, к ведению которого относится инфраструктурный проект, что может создавать различную практику реализации проектов схожей/смежной инфраструктуры.

Вышеперечисленные недостатки усложняются достаточно частыми изменениями в законодательстве, что создает неопределенность и снижает привлекательность модели государственно-частного партнерства в российских инфраструктурных проектах для частных инвесторов. На этом фоне японская модель государственно-частного партнерства выделяется своей долгосрочной стратегической ориентацией и эффективным использованием модели «строительство-передача-собственность». Данная модель минимизирует налоговую нагрузку на частных партнеров, одновременно обеспечивая государственную собственность на объекты инфраструктуры, что делает проекты как экономически эффективными, так и социально значимыми. Во Франции, в свою очередь, несмотря на разнообразие моделей государственно-частного партнерства, правовое регулирование различных форм государственно-частного партнерства гармонизировано, а также существует четкое разделение между концессиями и контрактами государственно-частного партнерства.

Обсуждение и заключение. На основе проведенного анализа предложены рекомендации по совершенствованию правового регулирования государственно-частного партнерства в России. В их числе гармонизация регионального и федерального законодательства, снижение транзакционных издержек и развитие специальных экономических режимов, предусматривающих закрепление на законодательном уровне преференций, льгот и гарантий для частных (в том числе иностранных) инвесторов, участвующих в реализации крупных инфраструктурных мегапроектов на базе государственно-частного партнерства. Кроме того, особое внимание следует уделить созданию институциональной

структуры для управления проектами, реализуемыми на базе государственно-частного партнерства участников. Реализация вышеперечисленных мер позволит создать условия для привлечения частных инвестиций, повышения эффективности инфраструктурных проектов, реализуемых на базе государственно-частного партнерства.

Введение

В современных условиях государственно-частное партнерство (далее — ГЧП) является одним из ключевых инструментов реализации крупных инфраструктурных проектов, обеспечивая баланс интересов государства и частного сектора. Важность данного механизма особенно возрастает в условиях сложной геополитической обстановки, требующей совершенствования нормативно-правовой базы для привлечения частных инвестиций и преодоления институциональных барьеров. Несмотря на имеющиеся разработки в области правового регулирования ГЧП, многие аспекты данного института остаются недостаточно изученными, что актуализирует необходимость всестороннего анализа международного опыта.

Сравнительный анализ правовых систем различных правовых семей на примере таких стран, как Япония, США и Франция позволяет выявить успешные модели ГЧП, адаптация которых может способствовать совершенствованию российской системы правового регулирования ГЧП.

Выбор таких зарубежных стран, как Япония, США и Франция в качестве объектов сравнительного анализа обусловлен их репрезентативностью и разнообразием подходов к ГЧП, что позволяет выявить универсальные и специфические элементы правового регулирования в различных правовых и институциональных системах.

Сравнение стран с различными типами государственного территориального устройства (федеративным/унитарным), на взгляд автора, является обоснованным, поскольку территориальное устройство, влияет на характер взаимоотношений публичного и частного субъектов в рамках ГЧП, что позволяет выявить как универсальные принципы, так и специфические особенности правового регулирования ГЧП, в том числе рассмотреть реализацию ГЧП на региональном уровне.

Выделение опыта Японии обусловлено следующими факторами:

1). Согласно данным Economist Intelligence Unit, Япония относится к странам с наиболее развитой и зрелой институциональной средой для реализации проектов ГЧП и занимает 4 место в рамках рейтингования стран по развитию условий для ГЧП;

2). Япония обладает четкой и последовательной нормативно-правовой базой, регулирующей ГЧП, что обеспечивает стабильность и предсказуемость для участников проектов;

3). В Японии существуют специализированные органы, координирующие и поддерживающие проекты ГЧП, что способствует эффективной реализации инициатив;

4). Японская модель ГЧП ориентирована на внедрение инновационных решений и обеспечение высокого качества предоставляемых услуг, что делает ее привлекательной для изучения и адаптации.

В научных трудах российских исследователей, в том числе в монографиях М.О. Белякова, Я.И. Ваславского, О.В. Иванова, рассматриваются различные аспекты функционирования ГЧП, однако их правовые особенности в контексте зарубежного опыта являются предметом для проведения более глубокого сравнительно-правового анализа.

Цель исследования - разработка рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового регулирования ГЧП в России на основе передового международного опыта.

Для достижения этой цели в рамках исследования решаются следующие задачи:

1) анализ правовых механизмов реализации ГЧП в России и зарубежных странах;

2) выявление ключевых особенностей и барьеров, ограничивающих развитие ГЧП в российской практике;

3) изучение успешных моделей ГЧП в Японии, Франции и США, определение их правовых характеристик и эффективности;

4) формирование предложений по модернизации российского законодательства с учетом международного опыта.

Настоящее исследование направлено на формирование

научно-обоснованных рекомендаций по повышению эффективности правового регулирования ГЧП, что, в свою очередь, будет способствовать улучшению инвестиционного климата в России и обеспечению устойчивого развития инфраструктурных проектов.

Исследование

Основные аспекты институционального подхода к ГЧП

На сегодняшний день Япония уверенно занимает позиции одного из ведущих азиатских и мировых лидеров в области развития государственно-частного партнерства. Согласно данным Economist Intelligence Unit, Япония относится к странам с наиболее развитой и зрелой институциональной средой для реализации проектов ГЧП и занимает 4 место в рамках рейтингования стран по развитию условий для ГЧП [36. С. 15].

Одной из ключевых особенностей японского подхода является высокоорганизованная система государственного управления в данной сфере. Она основывается на комплексном подходе, который включает разработанную доктрину политики ГЧП, четкое стратегическое целеполагание и планирование, а также обширную нормативно-правовую базу. Вышеперечисленные элементы имеют закрепление на практике за счет разветвленной организационно-институциональной структуры и широкого набора мер государственной поддержки [37. С. 24].

Современная система ГЧП в Японии сформировалась после принятия Закона о поощрении частных финансовых инициатив¹ (далее — Закон о ЧФИ) в 1999 году. С тех пор в соответствии с Законом о ЧФИ было реализовано более 800 проектов частной финансовой инициативы. Большинство из этих проектов относятся к типу «строительство-передача-эксплуатация» (ВТО), в то время как другие — к типу «строительство-эксплуатация-передача» (ВОТ), «строительство-владение-эксплуатация» (ВОО) или другим формам. По всей стране также широко используется тип «проектирование-строительство-эксплуатация» (ДВО), который не требует реализации в соответствии с Законом о ЧФИ. Поправка к Закону о ЧФИ в 2011 году

ввела схему «концессии», в соответствии с которой государственный орган предоставляет концессионеру из частного сектора более широкий спектр прав на управление и эксплуатацию существующего инфраструктурного объекта, включая право определять и получать плату за пользование как свой собственный доход, а также больше рисков и обязанностей.

Сферы применения механизма ГЧП в Японии охватывают широкий спектр объектов инфраструктуры, включая автомобильные и железные дороги, порты и гавани, аэропорты, реки, парки, службы водоснабжения и канализационные системы. Помимо этого, ГЧП используется в развитии объектов промышленного водоснабжения, административных зданий, жилых комплексов, образовательных и культурных учреждений, медицинских и социальных объектов, а также систем информационно-коммуникационных технологий и объектов теплоснабжения. Дополнительно в рамках правового регулирования отдельных инфраструктурных объектов применяются специальные законы, например, Закон о водоснабжении, который содержит отдельные положения о процессе заключения концессионных соглашений в данной сфере.

Хотя передача долей собственности в проектных компаниях формально не ограничена законом, на практике большинство контрактов ГЧП включает положения, требующие одобрения государственного органа в случае передачи акций. В руководстве по контрактам ЧФИ, опубликованном Управлением по развитию государственно-частного партнерства, рекомендуется ослабление подобных ограничений для стимулирования инфраструктурного рынка. Однако процесс дерегулирования в данной сфере остается медленным.

В Японии более 60% всех проектов ГЧП реализуется по модели «строительство-передача-владение» (Build-Transfer-Own, ВТО), в рамках которой право собственности на объект передается государственному сектору сразу после завершения строительства. Данная модель получила широкое распространение благодаря ряду значительных преимуществ:

1). Освобождение от налогов. Инфраструктура, находящаяся в государственной

1 The Act on Promotion of Private Finance Initiative (PFI) (Act No. 117 of 1999) // [Электронный ресурс] URL: <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/pfi.pdf> (дата обращения: 22.01.2025)

собственности, не облагается налогом на приобретение недвижимости и налогом на имущество.

2) Снижение налоговой нагрузки для населения. Поскольку право собственности остается у государства, общественность воспринимает проекты ГЧП как менее обременительные в налоговом отношении, а сборы с пользователей, включая тарифы и платежи, оказываются ниже по сравнению с другими моделями.

3) Упрощение реализации проектов для частных партнеров. Модель ВТО снижает налоговое бремя подрядчиков и делает участие в проектах ГЧП более привлекательным [37. С. 20].

Разветвленная система нормативно-правового регулирования ГЧП создает благоприятные условия для устойчивого развития партнерства в Японии. Продуманная правовая база не только стимулирует рост новых проектов, но и укрепляет юридическую стабильность уже реализованных инициатив. Японский опыт подчеркивает важность комплексного подхода к формированию законодательства о ГЧП, включающего гармонизацию основного закона с подзаконными актами. Особое внимание уделяется предотвращению правовых пробелов, способных привести к юридическим коллизиям и неопределенности для участников рынка.

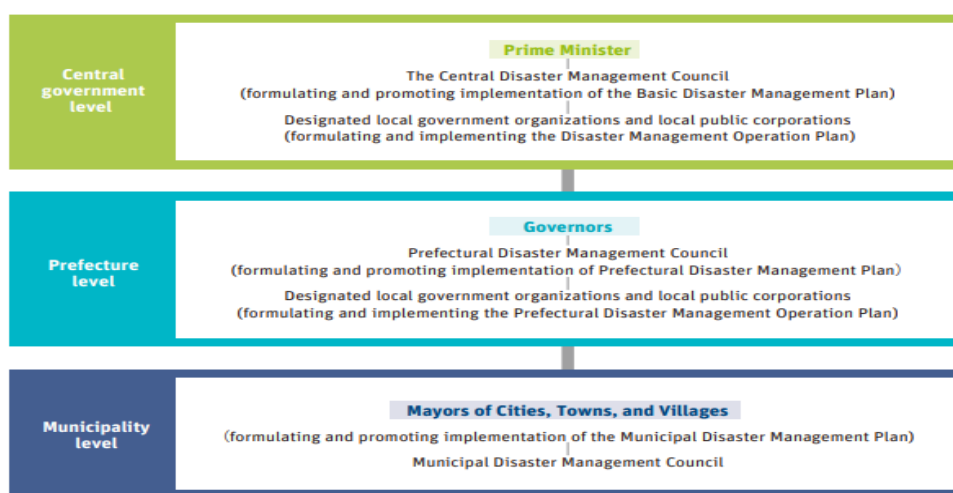


Рис. 1 Общая схема управления проектами ГЧП в Японии на национальном, региональном и муниципальном уровнях [37. С. 28].

Формирование современной системы государственно-частного партнерства (ГЧП) в Японии потребовало более десяти лет целенаправленной работы по гармонизации законодательства, устранению правовых коллизий и обеспечению согласованности между основным законом и смежными нормативно-правовыми актами. Комплексный подход к совершенствованию правового регулирования позволил создать прозрачную и устойчивую институциональную среду, способствующую эффективному привлечению частных инвестиций в инфраструктурные проекты.

Одной из наиболее развитых и востребованных сфер применения механизмов ГЧП в Японии является общественный транспорт, в особенности железные дороги. Значительная часть железнодорожной инфраструктуры, включая станции метро и отдельные трамвайные линии, находится

в государственной собственности. Крупные железнодорожные компании, такие как Japan Railways Хоккайдо и Japan Railways Сикоку, а также ряд региональных железнодорожных операторов также принадлежат государству.

Вместе с тем большая часть железных дорог в Японии управляется в формате совместной собственности частного и государственного секторов, что делает их частью механизмов ГЧП. Такие железные дороги получили название «железные дороги третьего сектора». Данная модель обеспечивает гибкость в управлении, сочетая преимущества государственной поддержки и эффективности частного управления.

Кроме того, другим важным фактором успешного функционирования системы ГЧП в Японии является не только развитая нормативно-правовая база и организационные механизмы, но и особенности

корпоративной культуры. Специфический подход к управлению персоналом, который включает строгую дисциплину, ориентацию на непрерывное обучение и коллективную ответственность, в значительной степени определяет эффективность реализации проектов ГЧП. Как рядовые сотрудники, так и топ-менеджеры демонстрируют высокую вовлеченность в процессы управления инфраструктурными объектами, что способствует их устойчивому развитию и модернизации.

В Японии широко применяются четыре ключевых принципа управления рисками в рамках ГЧП:

- 1). Снижение факторов риска — выявление потенциальных угроз и их нейтрализация на ранних этапах проектирования и реализации инфраструктурных проектов;
- 2). Повышенное внимание к вопросам безопасности — внедрение превентивных мер, направленных на снижение аварийности и обеспечение надежности эксплуатационных процессов;
- 3). Разработка и реализация тактических планов первоочередных улучшений — гибкое планирование модернизации объектов инфраструктуры с учетом потребностей пользователей и экономической эффективности;
- 4). Организация индивидуального обучения для подготовки персонала к работе в критических ситуациях — регулярное повышение квалификации сотрудников и проведение тренингов по реагированию на внештатные ситуации.

При трансформации этих принципов в финансовую плоскость японская модель управления ГЧП делает акцент не столько на усилении регуляторного контроля, сколько на создании эффективных внутренних механизмов предотвращения ошибок на ранних стадиях. Такой подход снижает административные барьеры, повышает уровень ответственности участников проектов и способствует минимизации операционных рисков [33. С. 22].

Ключевым элементом системы безопасности в рамках ГЧП является надлежащее обучение персонала, направленное на снижение рисков, связанных как с человеческим фактором, так и с технологическими сбоями. Комплексный подход, включающий постоянный мониторинг, детальную документацию эксплуатационных процессов и многоуровневую систему инструктажей, обеспечивает высокий уровень надежности управления объектами инфраструктуры.

Японский опыт демонстрирует, что активная управленческая позиция, основанная на проактивных предупреждающих мерах, оказывается более эффективной, чем традиционные методы пассивного контроля, распространенные в большинстве европейских стран. Оперативное выявление потенциальных проблем и их устранение на ранней стадии значительно снижает вероятность крупных аварий и минимизирует финансовые потери.

Успешные примеры реализации ГЧП в сфере железнодорожного транспорта в Японии показывают, что ключевую роль в развитии инфраструктурных проектов играет политическая поддержка. Муниципальные власти и администрация префектур активно участвуют в принятии решений, направленных на поддержку общественного транспорта, что повышает эффективность реализации проектов. Так, государственное содействие стало важнейшим фактором успеха проекта железной дороги Йоккаити-Асунаро, обеспечив его финансирование и долгосрочную устойчивость. Данный случай подтверждает, что сбалансированное распределение обязательств между государственными и частными партнерами позволяет реализовывать сложные инфраструктурные проекты с высокой степенью эффективности.

Железнодорожный транспорт в Японии демонстрирует существенные отличия от европейских моделей ГЧП. В отличие от стран Европейского союза, где большинство железных дорог полностью передано в частное управление или функционирует в рамках концессионных соглашений, японская система основывается на гибридном механизме взаимодействия государства и бизнеса. Это позволяет государственному сектору сохранять контроль за стратегически важными объектами инфраструктуры, одновременно привлекая частные инвестиции для их модернизации и эксплуатации.

Высокая плотность населения в городах Японии создает стабильный пассажиропоток, что делает железнодорожный транспорт прибыльным даже при сохранении государственного участия. Финансовая устойчивость проектов ГЧП в этой сфере обеспечивается за счет значительных доходов, поступающих от пользователей. Эти поступления позволяют проектным компаниям своевременно осуществлять техническое обслуживание объектов, обновлять подвижной состав и инвестировать в развитие транспортной сети.



Рис. 2 Схема взаимодействия и влияния акторов в проектах ГЧП, связанных с железнодорожным транспортом в Японии [33. С. 22].

Таким образом, в сфере железнодорожного транспорта в Японии государственно-частное партнерство играет уникальную роль, отличающуюся от традиционных европейских моделей. Многие железнодорожные линии, находящиеся как в государственной, так и в частной собственности, демонстрируют высокую прибыльность. Высокая плотность населения в городских районах обеспечивает значительные объемы пассажиропотока, что, в свою очередь, гарантирует стабильные доходы проектных компаний. Данные финансовые поступления позволяют проектным компаниям своевременно проводить необходимое техническое обслуживание, обновлять подвижной состав и инвестировать в постепенное улучшение городской и железнодорожной инфраструктуры. На сегодняшний день японский опыт демонстрирует, как рациональное политическое управление в рамках ГЧП может способствовать устойчивости и развитию транспортной системы, обеспечивая баланс между государственными и частными интересами.

Теперь рассмотрим развитие и текущее состояние ГЧП в США. В Соединенных Штатах государственный сектор с начала XX века играет важную роль в создании объектов общественной инфраструктуры, особенно в сравнении с большинством

других стран, что выгодно отличает США от большинства других стран. В то же время в отличие от европейских государств американские коммунальные службы преимущественно развивались частными компаниями и не подвергались национализации в XX веке, что создало условия для широкого распространения рыночных механизмов в этой сфере [35. С. 77-80].

В последние два десятилетия в транспортной отрасли Соединенных Штатов отмечается значительное увеличение количества проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства. Однако одной из особенностей американской модели является отсутствие единого федерального законодательства, регулирующего ГЧП. Вместо этого нормативно-правовая база формируется преимущественно на уровне отдельных штатов, что приводит к значительным различиям в подходах к реализации проектов [35. С. 78].

Исторически строительство дорог в США в значительной степени зависело от частного финансирования. В XIX веке платные дороги были распространенным явлением, особенно в таких штатах, как Виргиния и Калифорния. Существенные изменения в системе инфраструктурного финансирования начались с принятием в 1991 году Закона о содействии наземным перевозкам

разными видами транспорта², который впервые позволил совмещать федеральное финансирование платных дорог с частными инвестициями, а также с дополнительными средствами, привлекаемыми властями штатов. В 1995 году был принят Закон о системе автомагистралей национального значения³, который закрепил возможность создания инфраструктурных банков на уровне штатов. В дальнейшем, в 1998 году, вступил в силу Закон о финансировании и инновациях в транспортной инфраструктуре⁴, направленный на стимулирование привлечения частного капитала в крупные инфраструктурные проекты стоимостью свыше 100 миллионов долларов США [35. С. 79].

Новый этап в развитии ГЧП в США начался с 2004 года, когда была внедрена концепция продажи франшиз на эксплуатацию инфраструктурных объектов. Этот механизм позволил частным инвесторам приобрести право на управление платными дорогами и сбор пошлин на определенный срок, установленный контрактом. Стоимость франшиз определялась с учетом будущих ожидаемых доходов с вычетом операционных расходов. Первые успешные сделки с франшизами включали продажу платного моста «Chicago Skyway Toll Bridge» за 1,8 миллиарда долларов США в 2004 году и передачу автомагистрали «Dulles Greenway Toll Road» в 2006 году, при которой новые инвесторы взяли на себя обязательства по капитальному ремонту и модернизации дороги [35. С. 80]. Данные сделки не только привлекли внимание к возможностям концессионных механизмов, но и способствовали росту интереса к новым проектам в сфере дорожной инфраструктуры.

В дальнейшем использование механизмов ГЧП продолжало расширяться. В 2006 году власти штата Орегон заключили соглашение о строительстве трех платных дорог с привлечением частного капитала. Проектные компании стали ключевыми партнерами штата, вложив порядка 20 миллионов долларов, которые были возвращены инвесторам в форме дивидендов по итогам успешной реализации проекта. В целом за

последние два десятилетия в США было построено и модернизировано 43 автомагистрали, при этом частные партнеры принимали активное участие как в финансировании, так и в операционном управлении объектами [36. С. 80].

Одним из наиболее показательных примеров успешного ГЧП стало строительство платной дороги «SR 125 Toll Road» в Сан-Диего с привлечением проектной компании «San Diego Expressway LP». В рамках заключенного соглашения частный партнер взял на себя обязательства по проектированию, строительству, эксплуатации и техническому обслуживанию дороги в течение 35 лет. По истечении срока действия договора объект должен быть передан в собственность штата. Данный пример ярко демонстрирует взаимную выгоду от ГЧП как для публичного, так и для частного сектора, позволяя государству привлекать инвестиции без значительных бюджетных затрат и обеспечивая бизнесу долгосрочную рентабельность [35. С. 80].

Несмотря на успешные примеры, развитие ГЧП в США столкнулось с рядом вызовов. В 2015 году на уровень ГЧП в стране оказала влияние позиция руководства некоторых штатов. Несмотря на то что федеральные власти продолжали поддерживать механизмы партнерства, отдельные губернаторы выразили скептицизм по поводу реализации большего количества проектов на основе ГЧП, особенно в сфере объектов социальной инфраструктуры. Это привело к снижению темпов заключения новых соглашений и пересмотру региональной политики в данной сфере [27. С. 140-141].

В целом американская модель ГЧП демонстрирует значительную гибкость и возможность индивидуализированного подхода к каждому проекту. Однако отсутствие единой федеральной системы регулирования приводит к существенным различиям в нормативной базе между штатами, что осложняет масштабные инфраструктурные проекты, выходящие за рамки одной юрисдикции. Этот аспект делает американский подход трудно применимым в российских

² Intermodal Surface Transportation Act of 1991 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/2950> (дата обращения: 22.01.2025)

³ National highway system designation act of 1995 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/senate-bill/440> (дата обращения: 22.01.2025)

⁴ Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act of 1998 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-bill/963/text> (дата обращения: 22.01.2025)

условиях, где правовая система строится на кодифицированном праве, а не на прецедентных решениях. Попытка прямого переноса американской модели в Россию неизбежно приведет к правовым коллизиям, недостаточной правовой определенности и сложностям в судебных разбирательствах по обязательствам ГЧП.

Таким образом, анализ американского опыта показывает, что для успешного развития ГЧП в России необходимо разрабатывать собственную модель регулирования, учитывающую национальные особенности, но в то же время ориентированную на лучшие международные практики. Такой подход позволяет максимально индивидуализировать правовое регулирование отношений в рамках каждого отдельного контракта ГЧП.

Во Франции отсутствует унифицированный или единообразный Закон (по аналогии с США), регулирующий все формы государственно-частного партнерства. Вместо этого каждая форма такого сотрудничества регулируется отдельными нормативно-правовыми актами, а также принимается во внимание судебная практика. Вместо этого каждая форма сотрудничества регулируется отдельными нормативно-правовыми актами, а также опирается на судебную практику, что соответствует традициям романо-германской правовой системы.

Одной из ключевых форм государственно-частного партнерства во Франции является концессионная модель (*Délégations de service public*), правовой режим которой основывается на Законе Сапена⁵. Согласно французскому законодательству, концессионные соглашения представляют собой долгосрочные договоры аренды на использование существующих объектов государственной или муниципальной собственности, предоставляемых частным партнерам органами публичной власти. Данная форма сотрудничества широко используется для реализации крупных инфраструктурных проектов, включая строительство и эксплуатацию платных автомобильных дорог, систем водоснабжения и канализации, а также объектов переработки и утилизации отходов [11. С. 71-72].

Важным этапом в развитии правового регулирования ГЧП во Франции стало введение в 2004 году нового типа договора - контракта государственно-частного партнерства⁶ (*contract de partenariat*). Данное нововведение предоставило правовую основу для формирования механизмов сотрудничества государства и бизнеса в реализации социально значимых проектов, включая создание совместных предприятий (*sociétés d'économie mixte*), в которых государственный и частный партнеры совместно участвуют в финансировании, управлении и эксплуатации инфраструктурных объектов.

Дальнейшая детализация правового регулирования произошла в 2008 году с принятием Закона о ГЧП⁷, который конкретизировал правила заключения контрактов государственно-частного партнерства и установил разграничение между различными моделями взаимодействия. Основное различие между концессиями и контрактами ГЧП заключается в подходе к распределению рисков и источникам компенсации инвестиций частного партнера. В рамках концессионных соглашений частный оператор берет на себя все риски эксплуатации и финансирования объекта, а возврат инвестиций осуществляется за счет оплаты услуг конечными пользователями (принцип *user-pay*). В контрактах ГЧП риски распределяются между государственным и частным партнерами, а компенсация инвестиций осуществляется по схеме так называемой «теневой концессии», предусматривающей регулярные выплаты частному партнеру со стороны государства [11. С. 72-75].

Французская модель ГЧП имеет ряд существенных отличий от аналогичных моделей, используемых в других странах, что обусловлено спецификой континентального права. Среди наиболее значимых особенностей можно выделить:

- 1). Сохранение государственной или муниципальной собственности на объекты партнерства, что позволяет обеспечивать контроль над инфраструктурными объектами со стороны государства;
- 2). Преимущественное использование контрактов жизненного цикла, в рамках ко-

⁵ La loi № 93-122 от 19.01.1993 // [Электронный ресурс] URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/JORFTEXT000000711604/2024-09-29 (дата обращения: 22.01.2025)

⁶ Ordonnance № 2004-559 от 17.06.2004 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000438720> (дата обращения: 22.01.2025)

⁷ La loi № 2008-735 от 28.07.2008 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019261845> (дата обращения: 22.01.2025)

торых частный партнер несет ответственность за проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта в течение всего периода его жизнедеятельности;

3). Возможность получения частным партнером компенсации при наступлении риска за счет расширенных механизмов распределения обязательств, что не является характерным для англосаксонской модели ГЧП.

Помимо концессионных соглашений и контрактов ГЧП, во Франции используются и другие формы государственно-частного взаимодействия, в том числе:

1). аренда государственной собственности (*affermages*), предусматривающая эксплуатацию объектов частными партнерами с последующей передачей государству;

2). управление государственной собственностью с оплатой в зависимости от достигнутых результатов (*régie intéressée*), при котором частный оператор получает вознаграждение, пропорциональное эффективности его деятельности;

3). долгосрочная аренда муниципальной собственности (*bail emphytéotique administrative*), позволяющая частным инвесторам использовать объекты инфраструктуры на длительный срок в обмен на выполнение определенных условий по эксплуатации и модернизации.

Введение данных правовых механизмов позволило выделить 3 ключевых критерия отбора проектов ГЧП во Франции: сложность, безотлагательность и соотношение цены и качества. Кроме того, на законодательном уровне был создан специализированный орган управления ГЧП, определены его основные функции и полномочия, а также разработаны организационные механизмы проведения конкурсных процедур, обеспечивающие прозрачность и конкурентоспособность процесса отбора частных партнеров.

Ключевым элементом французской системы ГЧП является четкая регламентация условий контрактов, включая установление сроков их действия, механизмы распределения рисков, порядок выплат частным партнерам и принципы разрешения возможных споров. Наличие подобных положений

обеспечивает высокий уровень предсказуемости и стабильности в правоприменительной практике, что делает Францию одной из наиболее привлекательных юрисдикций для частных инвесторов, участвующих в инфраструктурных проектах.

Помимо концессионных механизмов во Франции широкое распространение получили совместные предприятия с участием государства и частного бизнеса, позволяющие публичному партнеру сохранять контроль над стратегически важными объектами. Одним из наиболее ярких примеров подобного взаимодействия является энергетическая корпорация *Engie S.A.*, в которой французское правительство владеет 23,64% акций⁸. Такая форма ГЧП позволяет государству участвовать в управлении инфраструктурными активами, минимизируя при этом бюджетные затраты за счет привлечения частного капитала.

Таким образом, французская модель ГЧП демонстрирует сбалансированный подход к распределению рисков и обязательств между публичным и частным секторами, сочетая элементы прямого государственного контроля с гибкими механизмами частного управления. Развитая нормативно-правовая база, детализированные условия контрактов и разнообразие доступных форм партнерства делают Францию одним из лидеров в сфере государственно-частного взаимодействия в инфраструктурных проектах.

Развитие института ГЧП в Российской Федерации является одним из ключевых инструментов государственной политики в сфере модернизации и расширения инфраструктурной базы страны. На фоне ограниченности бюджетных ресурсов и усложнявшейся в последние годы геополитической ситуации, а также возросшей инвестиционной потребности стратегических отраслей и необходимости обеспечения устойчивого роста социально-экономических показателей в рамках реализации указа Президента Российской Федерации № 309⁹, механизм ГЧП предоставляет эффективный способ привлечения частного капитала для реализации крупных инфраструктурных проектов. Кроме того, по данным Минэкономразвития РФ в России в 2024 году было заключено 215 соглашений государственно-частного

⁸ Engie.com // [Официальный сайт] URL: <https://www.engie.com/en> (дата обращения: 22.01.2025)

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309. Официальный интернет-портал правовой информации, 07.05.2024.

партнерства и концессий на общую сумму 2,3 трлн рублей¹⁰.

В современной системе правового регулирования ГЧП в России прослеживается тенденция к институционализации, однако существует потенциал для развития российской нормативно-правовой базы в данной области, прежде всего в части гармонизации федерального и регионального законодательства. В данном контексте особую актуальность приобретает комплексное рассмотрение нормативно-правовых основ ГЧП, включающих четыре самостоятельных, но взаимосвязанных федеральных закона, формирующих общее правовое пространство взаимодействия государства и частного сектора в сфере ГЧП.

Вопреки распространенному утверждению о наличии единственного базового федерального закона о ГЧП, в правовой системе Российской Федерации в настоящее время действуют четыре самостоятельных законодательных акта, каждый из которых напрямую или косвенно регулирует отношения между публичными и частными субъектами в различных формах ГЧП, в частности в вопросах распределения рисков. Рассмотрим более подробно каждый из них.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ¹¹ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является системообразующим нормативно-правовым актом, закрепляющим определение ГЧП и МЧП, устанавливающим единые принципы реализации проектов, включая распределение рисков, этапность подготовки, государственную экспертизу и механизм конкурсного отбора. Соглашение о ГЧП по своей юридической конструкции представляет собой долгосрочный договор, направленный на создание, реконструкцию или эксплуатацию

объекта с одновременным участием обеих сторон в управлении и финансировании.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ¹² «О концессионных соглашениях» определяет наиболее распространенную форму ГЧП при реализации инфраструктурных объектов. Данный закон устанавливает четкое правовое регулирование механизма концессионного соглашения.

Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»¹³ (далее - СРП) регулирует особую форму ГЧП, распространенную в области недропользования. В рамках соглашений о разделе продукции государство передает частному инвестору исключительные права на разведку и добычу минеральных ресурсов, при этом извлеченные углеводороды распределяются между сторонами в установленной пропорции.

Федеральный закон от 01.04.2022 № 75-ФЗ «О соглашениях, заключаемых при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья и о внесении изменения в Закон Российской Федерации «О недрах»»¹⁴ представляет собой современную адаптацию концепции сервисного ГЧП. Закон вводит правовой режим соглашений о сервисных рисках - контрактов, в рамках которых представитель частного сектора (оператор) осуществляет все стадии освоения недр (геологическое изучение, разведка, добыча) от имени пользователя недр. При этом он несет финансовые и эксплуатационные риски, связанные с эффективностью реализации проекта, включая технологические, экологические и коммерческие риски. Закон позволяет классифицировать данные соглашения как разновидность ГЧП в энергетической отрасли, основанную на сервисной модели взаимодействия.

Таким образом, каждый из вышеописанных нормативно-правовых актов охватывает определенный спектр отраслевых

¹⁰ Официальный сайт Минэкономразвития России. https://www.economy.gov.ru/material/news/obem_soglasheniy_gchp_ikoncessiy_prevysil_2trln_rubley_poitogam_2024_goda.html (дата обращения: 16.04.2025)

¹¹ Федеральный закон 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 20.07.2015. № 29. Ст. 4350.

¹² Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 25.07.2005. – № 30. – ст. 3126.

¹³ Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 18.

¹⁴ Федеральный закон «О соглашениях, заключаемых при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, и о внесении изменения в Закон Российской Федерации «О недрах» // Официальный интернет-портал правовой информации— 01.04.2022. —№ 75.

взаимоотношений и устанавливает основные требования к реализации той или иной формы ГЧП, а именно распределение рисков, права, обязанности и ответственность публичной и частной сторон и т.д.

Однако наличие четырех различных федеральных законов, регулирующих схожие по своему содержанию отношения, может создавать риск возникновения правовых коллизий и институциональной фрагментации.

Отдельно следует отметить и существующую фрагментарность судебной практики, вызванную отсутствием гармонизации правил реализации ГЧП на федеральном и региональном уровнях в условиях действующего законодательства.

Отметим также, что исходя из монографии Я.И. Ваславского, существуют «квазиформы» ГЧП, реализуемые в рамках государственных закупок, регулируемых федеральными законами № 44¹⁵ и № 223¹⁶, поскольку концентрация закупок в руках крупных заказчиков ограничивает доступ новых частных партнеров к реализации инфраструктурных инициатив.

Согласно данным Единой информационной системы (ЕИС), в 2015-2016 годах 162 организации заключили 80% от общей суммы договоров. Почти все компании-заказчики входят в перечень Распоряжения Правительства от 23 января 2003 г. N 91-р: ПАО «Газпром», ПАО «НК Роснефть», ОАО «РЖД», ПАО «Транснефть», ПАО «Ростелеком», АО «Оборонстрой», а также государственные корпорации «Росатом» и «Ростех». На перечисленные организации приходится более двух третей всего объема регулируемого заказа в Российской Федерации [6. С. 183].

Особенностью российского квазирыночного механизма является то, что реализация государственных контрактов полностью регулируется государственными заказчиками и уполномоченными организациями. Данный факт свидетельствует о том, что условия функционирования российской государственной контрактной системы значительно отличаются от условий полноценного рынка США или Франции.

Такие особенности оказывают значительное влияние на развитие различных

квазирыночных форм ГЧП. Это особенно заметно в специфической системе размещения государственного заказа и реализации государственных закупок в России [7. С. 183].

В рамках развития действующего законодательства в сфере ГЧП автором предлагается рассмотреть следующие меры:

1). Консолидация четырех описанных в данной статье федеральных законов, регулирующих ГЧП;

2). Гармонизация законодательства о ГЧП и законодательства, регулирующего государственные закупки;

3). Гармонизация федерального и регионального законодательства;

4). Создание единого координирующего института на федеральном уровне, ответственного за разработку типовых соглашений, формирование предложений по развитию законодательства в данной и области, а также умеющего формировать экспертное мнение при разрешении правовых коллизий. Данный институт мог бы быть реализован на базе Национального Центра ГЧП;

5). Разработка гибких подходов к реализации региональных моделей ГЧП с учетом специфики инфраструктурной базы (например, Арктической зоны, специальных административных районов, территорий опережающего развития и пр.).

Также автором предлагается рассмотреть возможность нормативно-правового закрепления понятия «мегапроекта» и «инфраструктурного проекта».

Кроме того, внедрение лучших зарубежных практик, например, японской модели ВТО или французского регулирования контрактов жизненного цикла, позволят создать устойчивую, инвестиционно-привлекательную среду, ориентированную на достижение национальных целей и повышение качества жизни населения.

Гармонизация законодательства с учетом международного опыта, в частности, автором работы предлагается обратить особое внимание на типовые законодательные положения¹⁷ и руководство для законодательных органов по ГЧП, которые были подготовлены Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной

¹⁵ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

¹⁶ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 25.07.2011. № 30. Ст. 4571.

торговли (ЮНСИТРАЛ) в 2019 году. Данные типовые законодательные положения способствуют формированию гармонизированной законодательной базы, благоприятствующей развитию ГЧП.

Таким образом, действующее правовое регулирование в сфере ГЧП в Российской Федерации является достаточно проработанным, однако существует потенциал дальнейшего институционального развития.

Заключение

Развитие института государственно-частного партнерства является неотъемлемым элементом эффективной реализации инфраструктурных проектов и мегапроектов, обеспечивающих баланс интересов государства и частного сектора. В условиях необходимости привлечения масштабных инвестиций в рамках реализации Федерального проекта «Развитие Большого Северного морского пути» и других национальных и федеральных проектов, предусматривающих реализации крупных инфраструктурных проектов, для модернизации и строительства стратегически важных объектов, таких как портовая инфраструктура Арктической зоны Российской Федерации, новые автодорожные магистрали или расширение Байкало-Амурской магистрали, вопросы совершенствования правового регулирования ГЧП приобретают особую актуальность.

Проведенный анализ международного опыта Японии, Франции и США показывает, что возможно применение различных моделей нормативно-правового регулирования ГЧП.

Каждая из рассмотренных стран использует уникальный подход к систематизации законодательства, включая консолидацию нормативных актов (США) и детальную регламентацию отдельных форм ГЧП (Франция и Япония). Несмотря на различия в правовых системах, успешные модели государственно-частного партнерства основаны на 3 ключевых факторах:

1). Институциональная устойчивость. В Японии и Франции четко разграничены полномочия между уровнями власти, что позволяет минимизировать административные барьеры и обеспечивать прозрачность механизмов принятия решений;

2). Гибкость правового регулирования. Американская модель ГЧП в области строительства платных автомагистралей демонстрирует возможности эффективного перераспределения рисков между государством и частными инвесторами, обеспечивая баланс интересов сторон;

3). Фискальные и правовые стимулы. Использование налоговых льгот, специальных экономических режимов и упрощенных процедур проведения тендеров в регионах реализации крупных инфраструктурных проектов может существенно повысить привлекательность ГЧП. Например, в России подобные меры могут быть интегрированы в рамках Федерального проекта «Развитие Большого Северного морского пути», создавая благоприятные условия для частных инвесторов.

Для Российской Федерации разработка и внедрение аналогичных механизмов может стать основой для расширения практики ГЧП в рамках реализации мегапроектов. При этом важным аспектом остается учет региональной специфики. Например, проекты в Арктической зоне требуют особого подхода к распределению рисков и введения дополнительных гарантий для защиты частных инвесторов от климатических и инфраструктурных вызовов. Применение международного опыта должно сопровождаться его адаптацией к российским реалиям. В частности, японский подход к стратегическому планированию ГЧП может быть эффективным способом реализации федеральных проектов в рамках долгосрочных инфраструктурных государственных программ, таких как развитие транспортных коридоров и логистических хабов на базе Северного морского пути. В то же время французская модель детализированного регулирования отдельных форм ГЧП может быть использована для совершенствования отечественного законодательства, устраняя существующие правовые коллизии. Таким образом, институциональная и правовая модернизация системы ГЧП в России позволит не только привлечь значительные частные инвестиции, но и повысить качество и эффективность реализации инфраструктурных мегапроектов.

¹⁷ UNCITRAL. Model Legislative Provisions on Public-Private Partnerships // [Электронный ресурс] URL: https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-11011_ebook_final.pdf (дата обращения: 22.01.2025)

Литература:

1. Аксенова-Сорохтей Ю.Н., Барановская Е.А., Серебрякова А.А., Серова О.А. Актуальные проблемы правового регулирования государственного-частного партнерства в РФ // Успехи современной науки и образования. 2016. № 4. Т. 2. С. 147-152.
2. Барков А.В., Серова О.А. Государственно-частное партнерство на рынке социальных услуг в свете развития социального предпринимательства: проблемы гармонизации правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. № 3.
3. Белякова Ю.М. Информационно-аналитическое обеспечение государственно-частного партнерства в сфере развития инфраструктурных проектов: мировой опыт // Международный научный журнал. 2019. № 6.
4. Белякова Ю.М. Классификация операционных рисков в проектах государственно-частного партнерства // Банковское дело. 2020. № 2.
5. Белякова Ю.М. Налоговые риски в проектах государственно-частного партнерства // НИР. Экономика фирмы. 2020. № 4.
6. Ваславский Я.И., Ваславская И.Ю. Государственно-частное партнерство: институциональный подход: учебник. Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации. М., 2019.
7. Гафурова Г.Т. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства // Финансы и кредит. 2013. № 48(576). С. 62-72.
8. Городнова Н.В., Роженцов И.С., Пешкова А.А. Мировой опыт правового регулирования деятельности государственно-частного партнерства // Sciences of Europe. 2016. № 6–1 (6). С. 29-33.
9. Егоров Е.В., Минина И.С. Правовое регулирование государственно-частного партнерства в России и за рубежом // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68.
10. Завьялова Е.Б., Ли Чжэ Сун, Шаманина Э.А. Роль государственно-частного партнерства в инфраструктурном развитии: сравнительный анализ российского, китайского и корейского опыта // Сегодня и завтра Российской экономики. 2019. № 95-96. С. 104-119.
11. Иванов О.В. Теория и мировая практика государственно-частного партнерства: учебник. Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации. М., 2016.
12. Иванов О.В., Селезнев П.Л., Галкин А.А. и др. Механизмы государственно-частного партнерства в экономической политике России: учебник / Под ред. О.В. Иванова. Московский государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации. М., 2018.
13. Каменков В.С., Куницкая О.М. Правовое обеспечение развития государственно-частного партнерства в зарубежных странах // Вестник БарГУ. Серия: Исторические науки и археология. Экономические науки. Юридические науки. 2013. № 1. С. 105-121.
14. Кохановская И.И., Петин А.А. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Управление. 2018. № 6. С. 34-39. DOI: 10.26425/2309-3633-2018-3-34-39.
15. Ли Чжэ Сун. Государственно-частное партнерство в Республике Корея: опыт становления и достигнутые результаты // Вестник МГИМО-Университета. 2015. № 3.
16. Ломовцева О.А., Герасименко О.А. Тенденции развития общественной инфраструктуры и механизмов государственно-частного партнерства в России // Экономика. Информатика. 2016. № 23.
17. Ломовцева О.А., Герасименко О.А. Нормативно-правовой и организационно-экономический факторы развития государственно-частного и муниципально-частного партнерства в России // Экономика. Информатика. 2016. № 9.
18. Малиновский А.А. Механизм правового регулирования в зарубежных правовых семьях // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 4. С. 56-80.
19. Малицкая Е.А. Понятие инфраструктурного проекта и управление его жизненным циклом // Экономика регионов. 2014. № 3.
20. Маслова С.В. Тенденции правового регулирования государственно-частного партнерства на международном и национальном уровнях // Московский журнал международного права. 2019. № 3. С. 114-127.
21. Митрофанова И.В., Жуков А.Н., Батманова В.В., Митрофанова И.А. Мегапроекты развития территорий: опыт соединенных штатов Америки и Российской федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 31. С. 28-40.
22. Незнамова А.А. Анализ зарубежного опыта нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства // Аграрное и земельное право. 2017. № 3(147). С. 81-86.
23. Поспелов С.В. Специфика правового регулирования механизмов формирования государственно частных партнерств в Российской Федерации // Вестник университета (Государственный университет управления). 2017. № 1.

24. Родионова О.Ю. Зарубежный опыт и модели правового регулирования публично-частного партнерства // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2014. № 2. С. 221-229.
25. Субочев В.В. Политико-правовое манипулирование как основа управления обществом в эпоху постправды // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 34. С. 29-43.
26. Шаманина Э.А. Применение государственно-частного партнерства в отношении объектов здравоохранения в Великобритании // Государственно-частное партнерство. 2016. Т. 3. № 4. С. 247-264.
27. Шаманина Э.А. Сферы применения государственно-частного партнерства в США // Государственно-частное партнерство. 2016. № 2(3). С. 135-150.
28. Шохин С.О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения // Юрист. 2018. № 2. С. 4-10.
29. Farrugia C. Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective // Farrugia C., Reynolds T., Orr R.J. // Public-Private Partnerships: Managing Risk and Opportunities / Ed. by Darrin Grimsey, Mervyn K. Lewis. Edward Elgar Publishing, 2004.
30. Mitrofanova I.V., Batmanova V.V. Russian and US Experience of Territorial Megaprojects // World Economy and International Relations. 2015. № 2. P. 23-33.
31. Osei-Kyei R., Chan A.P.C. Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013 // International Journal of Project Management. 2015. № 6(33). P. 1335-1346.
32. Werneck B., Saadi M. The Public-Private Partnership Law Review. London: Law Business Research Ltd, 2017.
33. Wunderlich W., Mayer O. PPP in Japan's railway system – a success story // Internationales Verkehrswesen. 2017. № 69(1). P. 21–25.
34. Wunderlich W. Rail network developments: Japanese railways go for better social integration // Internationales Verkehrswesen, 2016. № 68(3). P. 51–53.
35. Yescombe E. R., Farquharson E. Public-private partnerships for infrastructure: principles of policy and finance. 2nd edition. Kidlington, Cambridge, MA: Butterworth-Heinemann, an imprint of Elsevier. 2018.
36. The Economist Intelligence Unit. Asia-Pacific Infrascope Report 2014: Assessing the Environment for Public-Private Partnerships. 2014. URL: <https://infrascope.eiu.com>.
37. The World Bank. Resilient Infrastructure Public-Private Partnerships (PPPs): Contracts and Procurement The Case of Japan. 2018. URL: <https://thedocs.worldbank.org>.

DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AND THE ROLE OF PPP IN THE IMPLEMENTATION OF INFRASTRUCTURE PROJECTS: THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

Introduction. The article explores the development of the institution of public-private partnership in Russia, the United States, France and Japan, emphasizing the key features of the legal systems of these countries and their impact on the implementation of large-scale infrastructure projects. The study highlights the essential role of harmonization of the legal and regulatory framework for the successful development of public-private partnership, which requires taking into account the interests of both the public and private sectors.

Materials and methods. The study is based on the following general scientific and special methods: classification, analysis, synthesis, comparative-legal method, system-structural method, technical-legal

method, OSINT analysis and study of casual law applied in public-private partnership regulation.

Research results. The paper identifies the main characteristics and differences in the public-private partnership legal systems of Russia, the USA, France and Japan. The Russian regulatory framework governing public-private partnerships is based on the Federal Law No. 225-FZ «On Production Sharing Agreements» dated 30 December 1995, the Federal Law No. 115-FZ «On Concession Agreements» dated 21 July 2005 and the Federal Law No. 224-FZ «On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation» dated 13 July 2015. These federal laws

establish the legal framework for the implementation of PPP projects, determine the forms of interaction between public and private partners, as well as regulate the procedure for the conclusion, execution and termination of the relevant agreements. However, despite the development of the existing legal framework, there are certain shortcomings in the Russian practice of PPP project implementation. Primarily, the following should be attributed to them:

- The presence of inconsistencies between regional PPP legal regulation and federal regulation: along with federal laws, the constituent entities of the Russian Federation have their own regulations governing PPPs, which may lead to legal fragmentation and complicate the unification of legal approaches to this institution;

- High transaction costs: complexity and duration of PPP project approval and implementation procedures increase costs for the participants;

- Lack of a single coordinating structure at the federal level: currently, infrastructure projects implemented on the basis of PPPs are subject to approval by the federal or regional executive body in charge of the infrastructure project, which may create different practices of implementation of similar/contiguous infrastructure projects.

The above deficiencies are compounded by frequent changes in legislation, which creates uncertainty and reduces the attractiveness of the public-private partnership model. In Russian infrastructure projects for private investors. Against this background, the Japanese public-private partnership model stands out for its long-term strategic orientation and effective use of the build-transfer-own model. This model minimises the tax burden on private partners while ensuring state ownership of infrastructure facilities, which makes projects both

economically efficient and socially significant. In France, on its part, despite the diversity of public-private partnership models, the legal regulation of different forms of public-private partnerships is harmonised and there is a clear distinction between concessions and public-private partnership contracts.

Discussion and conclusion. Based on the analysis, recommendations for improving the legal regulation of public-private partnerships in Russia have been proposed. These include harmonisation of regional and federal legislation, reduction of transaction costs and development of special economic regimes providing for the legislative enshrinement of preferences, benefits and guarantees for private (including foreign) investors involved in the implementation of large infrastructure projects on the basis of public-private partnership. In addition, special attention should be paid to the development of a unified institutional structure for the management of public-private partnership participants' projects.

The implementation of the above measures will create conditions for attracting private investment, increasing the efficiency of infrastructure projects implemented on the basis of public-private partnership.

Peter V. Kamina,
leading expert, ANO «Centre for
International Interaction and Cooperation»,
Moscow, Russia

Academic supervisor: Vitaly V. Subochev,
Doctor of Sciences (Law),
Head of the Department of State Regulation,
MGIMO-University under the MFA of Russia,
Moscow, Russia

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство;
инфраструктура; инфраструктурные
проекты; мегапроекты; правовое
регулирование; правовые системы;
управление проектами; сравнительно-
правовой анализ; США; Франция; Япония.

Keywords:

public-private partnership; infrastructure;
infrastructure projects; megaprojects; legal
regulation; legal systems; project management;
comparative legal analysis; USA; France;
Japan.

References:

1. Aksenova-Sorokhtey Yu.N., Baranovskaya E.A., Serebryakova A.A., Serova O.A., 2016. Aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo-chastnogo partnerstva v RF [Actual problems of legal regulation of public-private partnership in the Russian Federation]. *Uspekhi sovremennoi nauki i obrazovaniya* [Achievements of Modern Science and Education]. № 4. Vol. 2. S. 147-152.
2. Barkov A.V., Serova O.A., 2016. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo na rynke sotsial'nykh uslug v svete razvitiya sotsial'nogo predprinimatel'stva: problemy garmonizatsii pravovogo regulirovaniya [Public-private partnership in the market of social services in the light of the development of social entrepreneurship: problems of harmonisation of legal regulation]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki* [Perm University Herald. Juridical Sciences]. № 3(33).

3. Belyakova Y.M., 2019. Informatsionno-analiticheskoe obespechenie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v sfere razvitiya infrastrukturykh proektov: mirovoj opyt [Information and analytical support of public-private partnership in the development of infrastructure projects: world experience]. *Mezhdunarodnyi nauchnyi zhurnal [International Scientific Journal]*. № 6.
4. Belyakova Y.M., 2020. Klassifikacija operacionnykh riskov v proektakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Classification of operational risks in the projects of public-private partnership]. *Bankovskoe delo [Banking Business Journal]*. № 2.
5. Belyakova Y.M., 2020. Nalogovye riski v proektakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Tax risks in the projects of public-private partnership]. *NIR. Jekonomika firmy [R&D. Economics of the firm]*. № 4.
6. Vaslavskiy Ya.I., Vaslavskaya I.Yu., 2019. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: institutsional'nyy podhod: uchebnik [Public-private partnership: institutional approach: textbook]. MGIMO University. Moscow.
7. Gafurova G.T., 2013. Zarubezhnyy opyt razvitiya mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Foreign experience in the development of public-private partnership mechanisms]. *Finansy i kredit [Finance and Credit]*. № 48(576). P. 62–72.
8. Gorodnova N.V., Rozhentsov I.S., Peshkova A.A., 2016. Mirovoy opyt pravovogo regulirovaniya deyatel'nosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [World experience of legal regulation of public-private partnership activity]. *Sciences of Europe*. № 6–1 (6). P. 29–33.
9. Egorov E.V., Minina I.S., 2018. Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii i za rubezhom [Legal regulation of public-private partnership in Russia and abroad]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Jelektronnyj vestnik [Public Administration. Electronic Bulletin]*. № 68.
10. Zavalova E.V., Lee Jae-Sun, Shamanina E.A., 2019. Rol' gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v infrastrukturnom razvitii: sravnitel'nyj analiz rossijskogo, kitajskogo i korejskogo opyta [The role of public-private partnership in infrastructural development: a comparative analysis of Russian, Chinese and Korean experience]. *Segodnja i zavtra Rossijskoj jekonomiki [Today and Tomorrow of the Russian Economy]*. № 95–96. P. 104–119.
11. Ivanov O.V., 2016. Teoriya i mirovaya praktika gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: uchebnik [Theory and global practice of public-private partnership: textbook]. MGIMO-University. Moscow.
12. Ivanov O.V., Seleznev P.L., Galkin A.A., 2018. Mekhanizmy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v ekonomicheskoy politike Rossii: uchebnik [Mechanisms of public-private partnership in the economic policy of Russia: textbook]. Ed. by O.V. Ivanov. MGIMO-University. Moscow.
13. Kamenkov V.S., Kunitskaya O.M., 2013. Pravovoye obespecheniye razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v zarubezhnykh stranah [Legal support for the development of public-private partnership in foreign countries]. *Vestnik BarGU. Seriya: Istoricheskiye nauki i arheologiya. Ekonomicheskiye nauki. Yuridicheskiye nauki [Vestnik BarSU. Series: Historical sciences and archaeology. Economic sciences. Juridical sciences]*. № 1. P. 105–121.
14. Kohanovskaya I.I., Petin A.A., 2018. Problemy razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossijskoj Federacii [Problems of the development of the state-private partnership in the Russian Federation]. *Upravlenie [Management]*. № 6. P. 34–39. DOI: 10.26425/2309-3633-2018-3-34-39.
15. Lee Jae Sung, 2015. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v Respublike Koreja: opyt stanovleniya i dostignutyje rezultaty [Public-private partnership in the Republic of Korea: experience of formation and achieved results]. *Vestnik MGIMO-Universiteta [MGIMO Review of International Relations]*. № 3(42).
16. Lomovtseva O.A., Gerasimenko O.A., 2016. Tendencii razvitiya obshhestvennoj infrastruktury i mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii [Trends in the development of public infrastructure and public-private partnership mechanisms in Russia]. *Jekonomika. Informatika [Economics. Informatics]*. № 23.
17. Lomovtseva O.A., Gerasimenko O.A., 2016. Normativno-pravovoj i organizacionno-jekonomicheskij faktory razvitiya gosudarstvenno-chastnogo i municipal'no-chastnogo partnerstva v Rossii [Normative-legal and organisational-economic factors of public-private and municipal-private partnership development in Russia]. *Jekonomika. Informatika [Economics. Informatics]*. № 9.
18. Malinovskiy A.A., 2016. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya v zarubezhnykh pravovykh sem'yah [Mechanism of legal regulation in foreign legal families]. *Vestnik Universiteta imeni O.YE. Kutafina (MGYUA) [Bulletin of the O.E. Kutafin University (Moscow State Law Academy)]*. № 4. P. 56–80.
19. Malitskaya Ye.A., 2014. Ponyatiye infrastrukturnogo proyekta i upravleniye yego zhiznennym tsiklom [The concept of an infrastructure project and its life cycle management]. *Jekonomika regionov [Economics of Regions]*. № 3.
20. Maslova S.V., 2019. Tendentsii pravovogo regulirovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva na mezhdunarodnom i natsional'nom urovniah [Tendencies of legal regulation of public-private partnership at the international and national levels]. *Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. № 3. P. 114–127.
21. Mitrofanova I.V., Zhukov A.N., Batmanova V.V., Mitrofanova I.A., 2014. Megaprojekty razvitiya territoriy: opyt soyedinennykh shtatov Ameriki i Rossijskoj federatsii [Megaprojects of territorial development: the experience of the United States of America and the Russian Federation]. *Natsional'nyye interesy: priority i bezopasnost' [National interests: priorities and security]*. № 31. P. 28–40.

22. Neznamova A.A., 2017. Analiz zarubezhnogo opyta normativno-pravovogo regulirovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Analysis of foreign experience of normative-legal regulation of public-private partnership]. *Agrarnoye i zemel'noye pravo [Agrarian and Land Law]*. № 3(147). P. 81–86.
23. Pospelov S.V., 2017. Specifika pravovogo regulirovaniya mekhanizmov formirovaniya gosudarstvenno-chastnykh partnerstv v Rossijskoj Federacii [Specifics of legal regulation of mechanisms for the formation of public-private partnerships in the Russian Federation]. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyj universitet upravleniya) [University Bulletin (State University of Management)]*. № 1.
24. Rodionov O.Yu., 2014. Zarubezhnyy opyt i modeli pravovogo regulirovaniya publichno-chastnogo partnerstva [Foreign experience and models of legal regulation of public-private partnership]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta družby narodov. Seriya: Yuridicheskiye nauki [Bulletin of PFUR. Law Studies Collection]*. № 2. P. 221–229.
25. Subochev V.V., 2019. Politiko-pravovoe manipulirovanie kak osnova upravleniya obshchestvom v epohu postpravdy [Political-Legal Manipulation as the Basis for the Governance of Society in the Era of Post-Truth]. *Vestnik Tomskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Pravo [Tomsk State University Journal of Law]*. № 34. P. 29–43.
26. Shamanina E.A., 2016. Primenenie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v otnoshenii ob#ektov zdavoohranenija v Velikobritanii [Application of public-private partnership in relation to health care facilities in the UK]. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo [Public-private Partnership]*. Vol. 3. № 4. P. 247–264.
27. Shamanina E.A., 2016. Sfery primeneniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v SSHA [Spheres of application of public-private partnership in the USA]. *Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo [Public-private Partnership]*. № 2(3). P. 135–150.
28. Shohin S.O., 2018. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: problemy pravovogo obespecheniya [Public-private partnership: problems of legal support]. *Yurist [Jurist]*. № 2. P. 4–10.
29. Farrugia C., 2004. Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective. *Farrugia C., Reynolds T., Orr R.J. Public-Private Partnerships: Managing Risk and Opportunities. Ed. by Darrin Grimsey, Mervyn K. Lewis.* Edward Elgar Publishing.
30. Mitrofanova I.V., Batmanova V.V., 2015. Russian and US Experience of Territorial Megaprojects. *World Economy and International Relations*. № 2. P. 23–33.
31. Osei-Kyei R., Chan A.P.C., 2015. Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*. № 6 (33). P. 1335–1346.
32. Werneck B., Saadi M., 2017. The Public-Private Partnership Law Review. London: Law Business Research Ltd.
33. Wunderlich W., Mayer O., 2017. PPP in Japan's railway system – a success story. *Internationales Verkehrswesen [International transport]*. № 69 (1).P. 21–25.
34. Wunderlich W., 2016. Rail network developments: Japanese railways go for better social integration. *Internationales Verkehrswesen [International transport]*. № 68 (3). P. 51–53.
35. Yescombe E.R., Farquharson E., 2018. Public-private partnerships for infrastructure: principles of policy and finance. 2nd edition. Kidlington, Cambridge, MA: Butterworth-Heinemann, an imprint of Elsevier.
36. The Economist Intelligence Unit. Asia-Pacific Infrascope Report 2014: 2015. Assessing the Environment for Public-Private Partnerships. URL: <https://infrascope.eiu.com>.
37. The World Bank. Resilient Infrastructure Public-Private Partnerships (PPPs): Contracts and Procurement The Case of Japan. 2018. URL: <https://thedocs.worldbank.org>.