

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**им. М.В. Ломоносова**

**Юридический факультет**

**КАФЕДРА ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

## **КУРСОВАЯ РАБОТА**

по теме:

**«Исторические этапы развития государственно-частных партнерств».**

**Подготовила:** студентка 1 курса

Николаева Злата Евгеньевна

**Научный руководитель:**

Заведующий кафедрой ИГП, д. ю. н.,

Профессор Томсинов В.А.

Дата представления курсовой работы в учебный отдел:

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019

Дата сдачи курсовой работы: « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019

Дата защиты: « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019

Оценка: \_\_\_\_\_

**Москва, 2019 г.**

## Оглавление

Введение .....	3
§ 1. Прообраз института Государственно-частного партнерства в древности и средневековье. ....	6
§2. Генезис Государственно-частного партнерства в XVIII – XIX вв. ....	13
§3. Государственно-частное партнерство в XX- начале XXI вв. ....	24
§ 3.1 Концессионное право в СССР и развитие государственно-частного партнерства в современной России. ....	24
§3.2 Государственно-частное партнерство в зарубежных правовых порядках в XX – XXI вв. ....	31
Заключение.....	37
Библиография .....	39
Приложение 1.....	42

## Введение

Современная экономика имеет сложное, комплексное строение. На фоне кризисных явлений и, как следствие, сокращения расхода государственного бюджета в развитие инфраструктуры, государство вынуждено проводить политику по изысканию источников внебюджетных инвестиций для реализации проектов по созданию общественных благ.

Подобная ситуация сложилась и в современной России. На сегодняшний день в Российской Федерации преобладают сырьевой и экспортно-ориентированный секторы экономики, что не может послужить основанием для технологического прорыва в будущем.<sup>1</sup> На мой взгляд, перед современным российским правительством стоит непростая задача поиска решений данной проблемы, ведь в современном, быстро развивающемся, мире глобальная конкуренция ставит на повестку дня вопрос о выживании государств не сколько в военно-политическом, сколько в экономическом плане. Таким образом, приближение к следующему этапу развития экономики требует от правительства РФ принципиально нового уровня компетенции в области нормативного регулирования современного проектного менеджмента, оценки альтернатив и управления рисками, знаний особенностей работы частного сектора, являющегося важным источником внебюджетных инвестиций.

Одним из возможных путей решения вышеописанной проблемы является проделавшее длительный путь исторического развития и хорошо зарекомендовавшее себя в опыте зарубежных стран государственно-частное партнерство (Далее – ГЧП). Данная форма сотрудничества государства и частного предпринимателя в сферах, которые государство традиционно считало своей монополией, позволяет обеспечивать эффективное развитие инфраструктуры. Стоит отметить, что под ГЧП понимаются долгосрочные соглашения между частной стороной и государством, в рамках которых ряд

---

<sup>1</sup> Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт, 2018. С. 12 - 15.

услуг из сферы ответственности государственного сектора передается индивидуальной стороне.

Считаю актуальным изучение ступеней развития ГЧП в мировой и отечественной истории, поскольку полученный опыт будет способствовать выявлению ошибок в правовом регулировании данного уникального института, являющегося особой разновидностью взаимоотношений публичной власти и частного предпринимательства. Кроме того, принятие на вооружение уроков истории позволит избежать просчетов правительства в области распределения рисков, спрогнозировать возможные убытки в государственном бюджете, увеличить объем инфраструктуры в короткие временные сроки.

Непосредственными объектами моего исследования будут этапы становления ГЧП сквозь призму времен: от примеров привлечения государством в экономику частных инвестиций в Древности и Новом времени до заключенных договоров о постройке Евротоннеля через Ла-Манш в 1973 г. и изучения современного опыта Англосаксонской и Романо-германской правовых семей в регулировании института ГЧП. Кроме того, успешному применению зарубежных основ регулирования ГЧП Российской Федерацией будет способствовать сопоставление иностранных моделей ГЧП с отечественным опытом в сфере взаимодействия публичного и частного секторов, в частности концессионного права Советского Союза, поэтому представляется необходимым проследить развитие института ГЧП в России.

В первом параграфе мной будет предпринята попытка выявить наличие признаков взаимодействия публичного и частного секторов в экономическом и правовом плане в сфере строительства государственно-важных объектов в период Древности и до освоения Нового мира, т.е. до XVI-XVII вв.

Второй параграф преимущественно посвящен поиску причин непосредственного толчка к росту заинтересованности государств в

привлечении частных инвестиций, способам накопления капиталов, изучению опыта реализации государственных идей в жизнь. Мной будут рассмотрены договоры между государствами и частными предпринимателями, заключенные в период XVIII-XIX вв.

В третьем параграфе приведено описание форм ГЧП, появившихся в XX – XXI веке. Исходя из того, что одной из наиболее успешно функционирующих моделей ГЧП, закреплённой на государственном уровне, являлась широко известная концепция «Частная финансовая инициатива», принятая в 1992 г. Правительством Д. Мэйджора в Великобритании<sup>2</sup>, особое внимание будет обращено на примеры реализации современных моделей ГЧП, получивших свое официальное закрепление на нормативном уровне в Англии, США, а затем и в России в конце XX – начале XXI века. Кроме того, представляется необходимым дать юридическую оценку развитию концессионного права в СССР, так как его комплексное и всестороннее исследование позволит предотвратить потенциальные ошибки в сфере нормотворчества и применения закона на практике, прогнозировать дальнейшее развитие ГЧП непосредственно в Российской Федерации.

Методологической основой для курсовой работы послужили научные труды отечественных и зарубежных историков, правоведов и экономистов.

Таким образом, опираясь на вышесказанное, целью моей курсовой работы является изучение этапов развития Государственно-частных партнерств в отечественном и зарубежном законодательстве, определение существенных особенностей Государственно-частных партнерств, в отличие от других способов взаимодействия публичного и частного секторов в экономике на разных этапах истории.

---

<sup>2</sup> Варнавский В. Новая концепция Государственно-частного партнерства в Великобритании // Журнал «Мировая экономика и международные отношения» 2014 г. №8, С. 67 – 75.

## **§ 1. Прообраз института Государственно-частного партнерства в древности и средневековье.**

Интерес к привлечению частного бизнеса в экономическую деятельность государства возник давно. В зарубежной истории институт Государственно-частного партнерства (Далее – ГЧП) имеет достаточно богатую историю. Так, часть исследователей находит первые механизмы специальных договоров государства с торговцами или гостями уже в Древнем Иране (VI век до н. э.) и Древней Греции (IV век до н.э.).<sup>3</sup> Следует отметить, что основной причиной использования государством частной инициативы на тот момент являлась его (государства) неспособность осуществлять свои основные функции в виде охраны государственных границ или сбора налогов. Например, в связи с затруднениями в налогообложении, цари поручали сбор дани откупщикам, которые за вознаграждение в виде процента собирали ее (дань).

Таким образом, мы, как и часть современных исследователей, можем увидеть в системе откупов такие признаки одной из форм ГЧП, как попытку взаимодействия частного и публичного институтов в целях выполнения государственных планов, однако сопоставлять данные механизмы древности с современными формами ГЧП, на мой взгляд, представляется необоснованным, поскольку с юридической точки зрения в вышеописанной деятельности откупщиков отсутствовала регламентация стабильными нормативными актами, закрепляющими гарантии со стороны государства прав частных партнеров<sup>4</sup>, кроме того, отсутствовали предпосылки формирования такого важного принципа ГЧП, как невмешательство государства в осуществление предпринимательской деятельности частного партнера.<sup>5</sup>

Часть исследователей находит признаки ГЧП в Древнем Риме, где

---

<sup>3</sup> *Белицкая А.В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства, М.: Статут. 2012. С. 7 – 8.

<sup>4</sup> *Белицкая А.В.* Там же. С. 54 – 60.

<sup>5</sup> *Белицкая А.В.* Там же. С. 54 – 60.

были широко распространены такие институты, занимающиеся строительством инфраструктуры, как прекариум и коммодат.<sup>6</sup> Римские общины (мунципы) практиковали заключение прообразов концессий в целях развития транспортных путей (например, морских портов), почты, объектов торговли (рынков), сферы услуг (бани, театры). В свою очередь, под коммодатом понималось принятие вещи для починки или безвозмездного пользования. До наших дней дошли договоры о создании «улицных ферм»<sup>7</sup>. Д. Азаревич в своей монографии «Прекариум по римскому праву» проводит разграничение между данными институтами по праву Древнего Рима. Ссылаясь на определение Дигест, профессор Азаревич сравнивает прекариум и коммодат как сделки: так, из Дигест следует, что прежде всего, отданная по прекарию вещь могла быть произвольно истребована общиной назад, в отличие от коммодата, по которому, отданная в ссуду вещь не могла быть вытребована ссудодателем раньше установленного срока; кроме того, прекариум устанавливается по просьбе и на определенный срок.<sup>8</sup> Исходя из вышесказанного, мы можем прийти к выводу о том, что осуществление действий частным лицом на основании соглашения и эксплуатации в определенные сроки в праве Древнего Рима носило лишь частный интерес, о таких существенных признаках ГЧП, как распределение рисков между публичным и частными партнерами, непосредственном взаимодействии государства с частным инвестором, говорить не приходится.

Таким образом, поиск основных признаков ГЧП в Древнем мире представляется необоснованным, однако, стоит заметить, что уже в Древности возникли первые попытки привлечения государством частных партнеров к реализации доходных проектов.

---

<sup>6</sup> Азаревич Д. И. Прекариум по римскому праву. Ярославль.: Типография губернского правления. 1877 г. С. 11 – 30.

<sup>7</sup> Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт, 2018. С. 70.

<sup>8</sup> Азаревич Д. И. Там же. С. 11 – 30.

Как и в зарубежной истории, в России инициатива привлечения частных партнеров начала исходить от государства. Так, уже в Русской правде упоминается о вирниках<sup>9</sup>, т.е. сборщиках дани, которым государство дает возможность получать денежное довольствие от населения. А в XIV-XV, в особенности в период правления Ивана III (1462 – 1505), наибольшего расцвета достигает система кормлений<sup>10</sup>, заключающаяся в передаче части функций государственных исполнительных органов частным лицам, что позволяло им (частным лицам) выполнять поставленные задачи и остаток свободных средств оставлять себе. Система кормлений легла в основу формирования местного самоуправления.<sup>11</sup> Представляется неверным рассматривать данную форму содержания управленцев как прообраз ГЧП, поскольку в кормлении отсутствуют основные признаки ГЧП, кроме того, особые пошлины в пользу княжеских вирников, мечников, писцов и тиунов кроме оплаты труда данных лиц не создают общественных благ, а значит не выполняют основную задачу ГЧП.

Но перед государственным аппаратом России стояли задачи не только в поисках источников содержания исполнительных органов. Страна была заинтересована в расширении и укреплении границ, поэтому в 1558 царем Иваном IV купцам Строгановым были пожалованы земли от устья реки Лысак вниз по Камским берегам до устья Чусовой.<sup>12</sup> Как известно, по инициативе Ивана Грозного в 1558 году Россия начала Ливонскую войну, что требовало крупных денежных вложений и содержание рубежей страны частными лицами пришлось к месту.

Кроме того, российское государство проявляло заботу о развитии торговли и промыслов, как и в Англии, страной заключались договоры по защите отечественных купцов и сохранению их капиталов в обороте отечественной экономики. Например, в 1481 г. был заключен Новгородско-

---

<sup>9</sup> Под ред. Новицкой Т. Е. История отечественного государства и права, ч. 1. М.: Норма. 2017. С. 16 – 37.

<sup>10</sup> Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Киев.: Лито-типография. Товарищества И.Н. Кушнерев и Ко. 1907. С. 207.

<sup>11</sup> Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства, М.: Статут. 2012. С. 9.

<sup>12</sup> Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт, 2018. С. 75



Литовский договор<sup>13</sup>, по которому регулировались условия пребывания русских купцов за границей, а по договору с Ганзой, заключенному в 1487 г.<sup>14</sup>, западноевропейские купцы обязывались выплачивать компенсации за нападения на русских купцов. Стоит отметить, что вышеуказанные юридические действия российского правительства, направленные на защиту отечественных купцов, являлись лишь отголосками формирования конструктивной поддержки российского капитала, что послужит одной из необходимых предпосылок для становления форм взаимодействия публичного и частного секторов, создания гармоничных условий для появления концессий в будущем.

Проследим развитие механизмов функционирования концессий в Западноевропейском Средневековье, где превалировало неформализованное сотрудничество публичных и частных лиц.<sup>15</sup> Стоит отметить, что с падением Римской Империи приобретенный опыт взаимодействия государства с предпринимателями исчез, однако ему суждено было возродиться в XII – XIII вв в регионе современной Франции.<sup>16</sup> В Средние века набирает обороты торговля и предпринимательство, растет благосостояние и число населения, что способствовало увеличению товарно-денежных отношений, давало толчок к необходимости совершенствования инфраструктуры. Государства зачастую не справлялись с возникающими трудностями: необходимостью развития транспортных путей, борьбой с эпидемиями и участием в многочисленных войнах – и нуждались в помощи частных инвесторов. Представляется, что именно ускоренный экономический рост Средневековья обратил внимание государства на привлечение частных инвесторов к ведению хозяйства. Территориям бывшей Римской Империи известны различные сферы

---

<sup>13</sup> Казакова Н. А. Русско-ливонские и русско-ганзейские отношения. Конец XIV — начало XVI в. // журнал «Наука», 1975 г.

<sup>14</sup> Казакова Н. А. См. Указ. Соч.

<sup>15</sup> Белицкая А.В.. Правовое регулирование государственно-частного партнерства, 2012 г. С. 7 – 10

<sup>16</sup> Xavier Bezançon. *Presse des Ponts et Chaussées*. 2000 years of History of Public-Private Partnerships. Xavier Bezançon. *Presse des Ponts et Chaussées*. 2004. (in French).

применения прообразов концессионных соглашений как формы государственно-частного сотрудничества. Так, в Италии была заключена первая концессия по передаче природных недр в частные руки в 1400 году в районе Миано де Медизано.<sup>17</sup> Соглашение содержало в себе нормы права и заключалось в целях добычи нефти в медицинских целях. Мы можем увидеть, что постепенно внимание государства и законодателя с реализации своих основных полномочий и создания части общественных благ при помощи частных лиц переходит к разработке полезных ископаемых, началу эксплуатирования природы.

Франция продолжила разработку направления ГЧП в сфере коммунальных услуг, начиная с XVI века: королем Генрихом II в 1554 году инженеру Адаму де Крапону была предоставлена концессия на сооружение и эксплуатацию объектов в долине р. Кро. Генрих IV передал часть функций по очистке парижских улиц частному лицу за фиксированную плату.<sup>18</sup> При Людовике XIV в 1666 началось строительство Южного канала, руководителем и инвестором работ по которому был Пьер-Поль Рике.<sup>19</sup>

Важно заметить, что в Англии развитию прообразов института ГЧП способствовали предпринимательство и ростовщический капитал: так как участие страны в войнах, содержание королевского двора требовали существенных капиталовложений<sup>20</sup>, государство размещало под высокие проценты займы, кредиторы, давая королю денежные средства, в свою очередь, могли взамен получать титулы и различные привилегии. Важно отметить, что Англия делала ставку на протекционизм и использование отечественного капитала. Так, заинтересованность парламента и короля Англии в развитии отечественных частных инициатив проявляется в таких документах XVII века, как Навигационный акт 1651 года, запрещающий купцам не на английских кораблях поставлять товары в Англию.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Вихрян А.П. Концессия (исторический экскурс) // Вестник Минимущества России. 2003. № 1. С. 66 – 72

<sup>18</sup> Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт, 2018. С. 70-75.

<sup>19</sup> Борщевский Г.А. Там же. С. 70 – 75.

<sup>20</sup> Борщевский Г. А. Там же. С. 70 – 75.

<sup>21</sup> под ред. Томсинова В. А. Всеобщая история государства и права. т. 2. М., 2011. С. 3 – 47.

Представляется интересным рассмотреть роль государства в судьбе российского капитала в XVII в. В период Смуты в России в сфере взаимодействия частного и публичного интересов наблюдалось затишье, но уже при первых Романовых государство вновь обращается к участию в судьбах предпринимателей: в 1653 г. был заключен Торговый устав, согласно которому повышались внутренние таможенные пошлины для иностранных купцов до 6%<sup>22</sup>, по Уставной грамоте 1654 г. иностранным купцам в пределах России разрешалась лишь оптовая торговля в приграничных городах<sup>23</sup>, по Новоторговому уставу 1667 г. торговые пошлины были увеличены.<sup>24</sup> Необходимо заметить, что подобная забота государства о купцах связана с его (государства) заинтересованностью в сохранности капитала купцов, их участии в строительстве инфраструктуры, т. е. вложении денежных средств в государственные проекты.

Таким образом, из выше сказанного мы можем сделать вывод о том, что заинтересованность государства в обеспечении публичного интереса появилась не сразу. Важно отметить, что в прообразах ГЧП в Древнем Риме, Иране, Греции, а затем и в средневековой Франции, Англии и России мы с трудом можем найти признаки современного ГЧП, поскольку отсутствовало распределение рисков между публичным и частными партнерами, заключение долгосрочных соглашений с целью эксплуатации объектов. Более того, стоит заметить, что первый опыт использования форм взаимодействия публичного и частного секторов носил исключительный интерес государства, был направлен на осуществление его функций (охрану границ, сбор дани, сооружение портов).

Постепенно тенденции меняются, и мы увидим, как государственный аппарат, заключая сделки с частными субъектами, начнет отходить от удовлетворения собственного интереса в сторону учета интереса публичного: появится заинтересованность в привлечении в экономику

---

<sup>22</sup> под ред. *Новицкой Т.Е.* История отечественного государства и права. ч. 1. М.: Норма. 2017. С. 16 – 37.

<sup>23</sup> под ред. *Новицкой Т.Е.* См. Указ. Соч.

<sup>24</sup> под ред. *Новицкой Т.Е.* См. Указ. Соч.

частных инвестиций с целью улучшения и качества общественных благ для населения (договоры о строительстве бань, театров, рынков). Так, на мой взгляд, зародится модель прообраза современного ГЧП, основной целью которого и в современных правовых порядках является привлечение частных инвестиций и инноваций в целях обеспечения развития социальной сферы, сокращения расходов государства при распределении рисков.

## **§2. Генезис Государственно-частного партнерства в XVIII – XIX вв.**

Рассмотрев прообразы Государственно-частного партнерства как формы взаимодействия частных лиц и государства в создании экономических благ в Древности и Средние века, обратимся непосредственно к следующим объектам курсовой работы: генезису ГЧП в Европе, США и в России в XVIII – XIX вв.

Стоит отметить, что, начиная с конца XVII – начала XVIII вв., взаимодействие между государственной казной и частными инвесторами в форме делегирования отдельных государственных функций предпринимателю возросло: постепенно государство становится все более заинтересовано в выгодных проектах создания объектов общественной инфраструктуры, распределении рисков между частными инвесторами.<sup>25</sup>

Развитие института ГЧП в англосаксонской правовой семье тесно связано с колониальной политикой Англии по освоению Америки. Частный сектор стал принимать активное участие в обеспечении государственной инфраструктуры: строительстве дорог, университетов, больниц и аптек в США. На Североамериканском континенте развивались свои традиции взаимодействия государства и частного сектора, отличные от европейских, а первые концессии были предоставлены в XVII веке, когда губернаторы штатов стали выдавать прибывающим на поселение гражданам других стран концессии.<sup>26</sup> Так, Джон Уинтроп, член Королевского сообщества в Лондоне, в 1631 иммигрировал в колонию Массачусетского залива, спустя несколько лет после ее основания.<sup>27</sup> Из деятельности первых переселенцев в Новом мире, мы можем прийти к выводу о том, что с самого начала перед частными предпринимателями стояла задача по решению проблем в социальной сфере: сокращению уровня смертности в колониях,

---

<sup>25</sup> Link, Albert N. Public Private Partnership, 2006, С. 7 – 30.

<sup>26</sup> Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства, 2012 г. С. 7 – 10.

<sup>27</sup> Link, Albert N. См. указ. Соч.

распространению образования.<sup>28</sup> Первая научная база в Новом мире, созданная благодаря вложениям Джона Уинтропа, организовывала аптеки и химические лаборатории, с целью распространения медикаментов и сокращения уровня смертности в Новом Мире.

Кроме того, прообраз института ГЧП развивался и в гуманитарном направлении в сфере образования: в Америке по инициативе государственных властей и с привлечением частного капитала создавались философские сообщества. Бенджамин Франклин в 1742 году с целью распространения научной корреспонденции был инициатором создания «Американского философского общества».<sup>29</sup> Распространение «Useful knowledge» послужило развитию не только истории и философии в колониях Штатов, но и стало каналом распространения сведений о достижениях в области медицины и землепользования, способствовало повышению уровня образования населения. Под руководством Палаты представителей Пенсильвании (в лице государственного органа) и взносов меценатов была создана первая медицинская школа в 1765 году.<sup>30</sup> Данное образование служит наглядным примером взаимодействия частного и публичного интереса на благо всего общества с целью роста человеческого потенциала. Более того, в заключенном договоре между штатом и меценатами уже просматриваются попытки распределения рисков между лицами в целях выполнения социально-значимой функции будущего объекта.

На мой взгляд, представляется интересным рассмотрение нормативного закрепления моделей использования частного капитала в развитии государственных проектов: опыт университетов Пенсильвании и Массачусетса, созданных при участии капитала инвесторов и при инициативе Штатов, с целью развития образования и науки, позднее был положен Отцами Основателями Америки в основу одной из статей проекта

---

<sup>28</sup> Link, Albert N. См. указ. Соч.

<sup>29</sup> Link, Albert N. См. Указ. Соч.

<sup>30</sup> Link, Albert N. См. Указ. Соч.

Конституции 1787 года. Кроме того, опыт Нового времени показал, что развитие экономики и науки происходит эффективнее, если государство применяет косвенные меры регулирования, привлекая частных партнеров, нежели при прямом государственном регулировании<sup>31</sup>.

Несколькими годами позднее, а именно в 1790 году, Конгресс США принял первый патентный акт. Александр Гамильтон, занимающий должность министра финансов, воплощая свою социально-экономическую программу, в докладе от 5 декабря 1791 г. «О мануфактурах» подчеркивал необходимость участия государства в поддержке мануфактур, частных проектов.<sup>32</sup> Результатом участия публичного партнера в осуществлении государственных проектов он видел увеличение производительности труда, сокращение зависимости Америки от внешних рынков. Важные положения доклада составляют замечания Гамильтона об источниках получения частных капиталов государством. Так, в качестве таких источников для промышленного развития Гамильтон называл банки, иностранные инвестиции, привлеченные благодаря финансовым реформам, а также консолидированный долг, использующийся как один из видов капитала<sup>33</sup>. Кроме того, Гамильтон предлагал восполнять недостающие капиталовложения с помощью ссуд Национального банка. К тому же, стоит отметить, что к этому времени уже набрал силу процесс первоначального накопления капитала в государстве, что происходило во многом благодаря огромным суммам, которые капиталисты получили в счет погашения внутреннего долга США.<sup>34</sup>

Все вышеуказанные события, включая изменение ориентации государства на предпринимательскую инициативу в строительстве инфраструктуры, привели к началу ускоренного экономического подъема в

---

<sup>31</sup> United States Constitution, section 8, 1.

<sup>32</sup> *Hamilton, A. Report on Manufactures, 5.12.1791.*

<sup>33</sup> История США. Под ред. Г. Н. Севостьянова // т.1. М.: Наука. 1983 С. 238.

<sup>34</sup> под ред. Г. Н. Севостьянова См. Указ. Соч.

Новом Мире, послужили толчком к развитию капитализма и активной роли предпринимателей в экономической жизни страны.

Таким образом, на мой взгляд, колонизация Америки стала внешним пассионарием своего времени, вызвавшим появление новой сферы регулирования института ГЧП: инновационного, фармацевтического и образовательного секторов. Более того, именно в США, по моему мнению, появилась передовая, переломная идея о применении косвенных мер государственного регулирования экономики при привлечении частных партнеров к созданию объектов в различных сферах жизнедеятельности общества, заложенная в статьи Конституции США 1787г.

Переломный момент в становлении ГЧП в России начался во времена Петра I. Заимствуя иностранный опыт, по инициативе царя началось привлечение иностранных специалистов на отечественные мануфактуры. В 1702 г. Петр I передает Никите Демидову железный завод в целях увеличения производства на необходимые армии предметы.<sup>35</sup> Известен иностранец В. И. де-Геннин, которому было поручено управление уральским горным делом<sup>36</sup>, по инициативе де-Геннин, с привлечением средств государственной казны, в 1714 году в России начинается строительство первого курорта «Марциальные воды», в 1720 году де-Геннин назначается Петром I главным инженером Сетрорецкого оружейного завода.<sup>37</sup>

Таким образом, мы можем прийти к выводу о том, что в России в период правления Петра I происходит генезис нескольких основных признаков ГЧП: полная нацеленность на решение общественно-значимых задач, появление долгосрочного взаимодействия сторон, предоставление частному партнеру прав по эксплуатации государственного объекта в долгосрочной перспективе.

---

<sup>35</sup> Струмилин С.Г. История черной металлургии в СССР. М., 1954. Т. 1.

<sup>36</sup> Шандра А. В. В. И. Геннин на Урале: деятельность и мировоззрение: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Екатеринбург. 1998.

<sup>37</sup> Стрельман А.П. О производительности Уральских горных заводов со времени их основания // Горный журнал. 1872. Ч. 1. Кн.1.



Часть ученых находит признаки ГЧП в винных откупах в России в XVIII – XIX вв. Что же понималось под данным институтом? Так, М. Л. Гавлин в своем труде приводит следующее определение: «специфическая, характерная для дореформенных экономических отношений в России форма налогообложения в «питейной» торговле, практиковавшаяся в России до введения акцизного налога».<sup>38</sup> В России царские кабаки делились на два вида: «кабаки на вере» и «кабаки на откупе», в свою очередь, право устраивать продажу «на веру» или отдавать на откуп представлялось на усмотрение местным начальникам.<sup>39</sup>

При Екатерине II государство активно поддерживало предпринимателей, происходила частичная отмена ограничений на занятие предпринимательской деятельностью. Так, с 1 января 1771 г. указом Сената была введена в действие разработанная Коммерц-коллегией «типовая форма контракта на содержание питейных сборов на откупе»<sup>40</sup>. Откупщику предоставлялись особые права и привилегии, члены его семьи, на время откупа освобождались от государственных повинностей. Обязанность откупщика иметь на подведомственных ему кабаках герб являлась проявлением исключительного юридического статуса откупщика.<sup>41</sup> Кроме того, откупщик был обязан предоставлять ежегодный отчет об его откупной деятельности в Камер-коллегию Сената. В случаях невыполнения откупного договора откупщик нес материальную ответственность.<sup>42</sup>

Проведенный мной анализ эволюции виннооткупного законодательства в области питейной торговли и промыслов и их налогообложения в конце XVIII в. показывает, с одной стороны, необычайно обостренное внимание правительства к этой сфере, что обусловлено ее чрезвычайной важностью и значением для государственных финансов, а с другой — исключительностью

---

<sup>38</sup> Гавлин М.Л. Роль винных откупов в формировании крупных капиталов в России. Конец XVIII—XIX вв. // Экономическая история. Обозрение / Под ред. Л.И.Бородкина. Вып. 6. М., 2001. С. 98-102.

<sup>39</sup> Гавлин М.Л. См. Указ. Соч.

<sup>40</sup> Гавлин М.Л. См.Указ. Соч.

<sup>41</sup> Законодательство Екатерины II. В двух томах. Т. 2 – М: Юрид. Лит. 2001. Док. № 239, 240, 24, С. 690 – 705.

<sup>42</sup> Законодательство Екатерины II. В двух томах. Т. 2 – М: Юрид. Лит. 2001. См. Там же.

прав и привилегий, даруемых властями предпринимателям, действовавшим в этой области, что позволяло им в кратчайшие сроки мобилизовать в своих руках очень крупные состояния. Безусловно данная история винноткупного законодательства является подтверждением того, что винные откупа в течение длительного времени были одним из главных источников первоначального накопления капиталов в России и государственный аппарат был заинтересован в регулировании данной отрасли экономики. Однако стоит подчеркнуть, что винные откупа являлись одной из моделей воздействия государства на доход предпринимателей, но не их взаимодействием, которое присуще моделям ГЧП, из чего следует вывод о том, что винные откупа с юридической точки зрения нельзя отнести к форме реализации ГЧП.

В конце XVIII – начале XIX вв. представляется интересным рассмотрение деятельности «Под Высочайшим Его Императорского Величества покровительством» Российско-Американской Компании (далее – РАК) по освоению Аляски. РАК представляла из себя торговую компанию, основанную Григорием Шелиховым и Николаем Резановым и получившую утверждение Императора Павла I в 1799 году.<sup>43</sup> Изначально РАК возникла как организация нескольких сибирских компаний купцов с центром в Иркутске, затем Главное Правление было переведено в Санкт-Петербург, а большая часть акций компании сконцентрировалась в руках чиновников и царских сановников, что свидетельствует о наличии государственного интереса в функционировании организации. Сама компания до 1850-х годов преимущественно сохраняла черты купеческого объединения. Начиная с периода Крымской войны, в ходе появления естественной зависимости колоний от морских офицеров, руководивших кораблями РАК, офицерам были переданы права всей исполнительной власти в Русской Америке, в результате чего права купеческой вольницы в колониях постепенно ликвидировались, происходило улучшение положения местных жителей. Так,

---

<sup>43</sup> Ермолаев А.Н. Российско-американская компания в Сибири и на Дальнем Востоке (1799-1871 гг.). 2013.

постепенно РАК начала оправдывать кроме интересов частных предпринимателей запросы бюрократии по освоению новых земель.

В 1804 – 1840 гг. РАК при поддержке правительства организовала 25 экспедиций, включая кругосветные экспедиции И. Ф. Крузенштерна и Ю. Ф. Лисянского. Кроме того, при участии компании в 1816 году доктором Шеффером, под предлогом освобождения корабля «Беринг», была предпринята попытка при поддержке государственного капитала обосноваться на Гавайях, Шеффен даже добился протектората от Гавайского монарха Камехамехи I, однако Император Александр I отказался ратифицировать договор. В 1817 г. Доктор Шеффен покинет Гавайи, предварительно основав на острове три крепости, Елизаветинскую крепость мы можем увидеть и сегодня.<sup>44</sup>

Существуют различные точки зрения относительно оценки деятельности РАК. Для части ученых она – уникальное для периода конца XVIII — начала XIX в. явление. Закономерно поднимается вопрос: в чем заключалась уникальность компании, можно ли выделить в деятельности РАК признаки ГЧП? В поддержку уникальности ГЧП я могу привести следующий аргумент: так, в уставе компании мы можем увидеть черты договоров иностранных торговых объединений, более того, делегирование компаниям значительной части государственных полномочий позволило сочетать торговые функции РАК с функциями государственного управления, закрепленного договорами, в чем прослеживаются признаки ГЧП. Однако другая часть исследователей отмечает, что РАК является лишь последовательницей таких организаций XVIII века, как: Персидская, Темерниковская и Среднеазиатская, учредительные документы которых напоминали часть правил и привилегий РАК и говорить о РАК, как о первом опыте российской империи в области составления подобных договоров, не приходится. На мой взгляд, вторая точка зрения представляется более аргументированной и сохранившиеся соглашения более ранней датировки,

---

<sup>44</sup> Ермолаев А.Н. См. Указ. Соч.

например, о создании в 1757 г. торгующей в Константинополе коммерческой компании, ведущей торговлю от Темерниковского порта, лишь подтверждают появление признаков ГЧП в учредительных документах ранее начала деятельности РАК. Стоит отметить, что вышеуказанное соглашение 1757 г. принято считать первым официальным акционерным предприятием в истории России.

Таким образом, стоит отметить, что РАК возникла на основании имеющегося в Российской Империи опыта создания подобных коммерческих организаций. Монополизировав деятельность РАК, государство пыталось преследовать следующие цели: удержание купеческого капитала и инициативы под своим контролем, получение прибыли посредством налогового перераспределения без затрат со своей стороны, т. е. с сокращением рисков. Данные признаки мы можем увидеть и в современных моделях взаимодействия частного и публичного партнеров.

Из вышесказанного мы можем сделать вывод о том, что к XIX веку в России был хорошо известен опыт использования концессий. И на протяжении столетия «Великих реформ» институт взаимодействия публичного и частного партнеров продолжил свое развитие. Так, в 1836 г. император Николай I предоставил концессию на строительство железнодорожной ветки из Петербурга в Царское Село Францу Антону фон Герстнеру. Под реализацию указанного проекта государством были бесплатно выделены земельные участки и предоставлены гарантии строителям.<sup>45</sup> Первая железная дорога, соединяющая Санкт-Петербург и Царское Село, была построена акционерным обществом, учрежденным 15 апреля 1836 г.<sup>46</sup> В своей записке к Николаю I Герстнер, являющийся профессором Венского политехнического университета и совершивший путешествие по России, выразил убеждение о природном богатстве России и необходимости для страны строительства широкой транспортной сети в

---

<sup>45</sup>Резниченко И. В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. «Менеджмент». 2010. Вып. 4. С. 58 – 83.

<sup>46</sup>Резниченко И. В. См. Там же. С. 58 – 83.

целях эксплуатации ресурсов. В ответ на предоставление разрешения строительства линии до Царского Села и далее Павловска Герстнер опубликовал брошюру, в которой демонстрировал на конкретных расчетах выгоду нового предприятия, приводил финансовые расчеты. Стоит заметить, что восторженное описание строительства первой линии железной дороги оправдалось не в полной мере: постройка дороги затянулась (строительство шло в течение двух лет); то же произошло и с финансовыми планами: дорога давала чистый доход в меньшем размере, чем планировал Герстнер. Однако строительству разветвленной железнодорожной сети в России с использованием концессий начало было положено: в 1866 – 1880 гг. в России было проложено около 19 тыс. км. Железнодорожного полотна. Предприниматели откликались на нужду государства, казна давала большие привилегии тем, кто строил железные дороги частным порядком.

Первая нефтеперегонная установка была передана государством в откупное содержание на Кавказе крепостным «пионерам нефтепереработки» Дубинимым в середине XIX в., в течение 23 лет ими производилась очистка нефти, затем происходила сдача нефтеносных колодцев.<sup>47</sup>

В 1869 г. Англичанин Джон Юз получил концессию на строительство металлургического завода в Донбассе, государство предоставило ему полную свободу действий, даже право размещения ценных бумаг за границей. С приходом на пост министра финансов С. Ю. Витте в 1892 г. были приложены все усилия для ускорения строительства Транссибирской магистрали. Введение золотого рубля в 1897 г. положительно отразилось на привлечении иностранных инвестиций в российскую экономику.<sup>48</sup> В 1897-1901 гг. в рамках концессионного соглашения между Россией и Китаем была построена КВЖД.

---

<sup>47</sup> Братья Дубинины – Создатели первого в мире керосинового завода - Режим доступа: <http://museum.chintz.ru/grant/pestyaky/pestyaky.htm#dub> .

<sup>48</sup> *Борщевский Г.А.* Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт, 2018. С. 70.

В истории Соединенных Штатов Америки в период XIX – начала XX вв. появляются проекты, все больше напоминающие современные модели ГЧП. Начало индустриализации ускорило урбанизацию и развитие городской инфраструктуры, постройка которой во многом производилась за счет привлечения предпринимателей. Так, по инициативе Томаса Джефферсона была увеличена роль прямого регулирования государства в области науки. При его (Джефферсона) поддержке и использовании государственного капитала происходило спонсирование экспедиции Льюиса и Кларка в 1803 году, в целях развития географического пространства, на котором проживает нация. Пример, на наш взгляд, является знаменательным для Америки, поскольку иллюстрирует новаторские действия Джефферсона: при организации экспедиции применялись государственные резервы (запасы) для спонсирования частных путешественников (экспедиторов).<sup>49</sup> Кроме того, государством привлекается частный сектор для контролирования эпидемии холеры в 1822.

В 1838 американское правительство спонсирует проект электронного телеграфа: Конгресс выделил Сэмюэлю Морзе 30 000 долларов для строительства экспериментальной линии между Балтимором, Вашингтоном и Мэрилендом.<sup>50</sup> Несколькими годами позднее, Штатами в 1829 году, привлекается 500 000 долларов на строительство института в Вашингтоне.

Подводя итоги вышесказанного, из рассматриваемого периода мы можем сделать вывод о том, что необходимость в ГЧП возникает не только в тех сферах, за которые государство несет ответственность, так называемые публичные службы – содержание объектов общего пользования, реконструкции, строительство инфраструктуры, но и в областях развития человеческого потенциала: научной и образовательной сферах. Кроме того, необходимо отметить, что основой взаимодействия публичного и частных

---

<sup>49</sup> Link, Albert N. Public Private Partnership. 2006. С. 7-30

<sup>50</sup> Link, Albert N. там же

партнеров является развитая система экономических отношений. Таким образом, ГЧП – не только основа для создания инфраструктуры при сокращении расходов государственного бюджета и уменьшении рисков, но и пространство для внедрения инновационных проектов.

### **§3. Государственно-частное партнерство в XX- начале XXI**

**вв.**

#### **§ 3.1 Концессионное право в СССР и развитие государственно-частного партнерства в современной России.**

Становление ГЧП в России в XX – начале XXI вв. можно сопоставить с развитием концессионного права. Представляется, что изучение отечественного опыта в области концессий периода НЭПа даст современному законодателю и иным специалистам возможность переосмысления и логической трансформации всего накопленного временем. Из теории известно, что концессия представляет собой одну из самых эффективных и гибких форм ГЧП.<sup>51</sup> Разработанные концессионные договоры, попытка распределения рисков между частным и публичным партнерами, «вертикаль» административного управления концессионным процессом позволят усовершенствовать современное законодательство в области ГЧП.<sup>52</sup> Более того, комплексное и всестороннее исследование правового регулирования концессионной практики позволит предотвратить потенциальные ошибки в сфере нормотворчества и применения закона на практике, прогнозировать дальнейшее развитие ГЧП в Российской Федерации.

Рассмотрим взгляды на природу концессионных соглашений в период НЭПа, т.е. в 1920-ые гг. В научной литературе ведутся споры по установлению основных черт концессионного договора, получившего развитие в данный период. Например, Н. И. Бухарин олицетворял концессии с договором аренды. По его мнению, несмотря на всю схожесть договоров, при заключении концессий государство «будет иметь перед собой капиталистических арендаторов более высокие марки, которым придется ввозить и части основного капитала, машинное оборудование, постройки и др.»<sup>53</sup>. В свою очередь В. Н. Шретер проводил различие между договорами аренды и

---

<sup>51</sup> Леденев А. С. Концессии периода НЭПа: правовые аспекты регулирования. М.: РУДН. 2018. С. 71-82.

<sup>52</sup> Леденев А. С. Там же. С. 71 – 82.

<sup>53</sup> Бухарин Н. И. Избранные произведения. М.: Издательство политической литературы. 1988. С. 28.



концессиями, согласно его трудам: аренда – частная сделка с казной, подразумевающая эксплуатацию определенного имущества, а концессия – социальный закон, дающий концессионеру особые права и защиту от последующих изменений в законодательстве, суть концессии в предоставлении прав на осуществление определенной предпринимательской деятельности.

На мой взгляд, необходимо перейти к сопоставлению концессионных соглашений с современными моделями ГЧП. Так, С.А. Сосна в отношении инфраструктурных объектов государственной и муниципальной собственности, которые могут тиражироваться, замечает, что закрепление невозможности последующего перехода права собственности на объект к концессионеру не всегда оправдан. Это подтверждается и мировой практикой, где широко используются механизмы «строительство – пользование – владение на праве собственности» или «реконструированную – пользование – владение на праве собственности» (механизмы BOO/ROO будут рассмотрены далее).<sup>54</sup> Стоит заметить, что в отличие от зарубежных моделей ГЧП, в советском концессионном праве государство, выполняя роль концедента, выступает в соглашениях в двойной роли – носителя публичной власти и одновременно – лица, заинтересованного в получении коммерческого результата в виде прибыли.<sup>55</sup>

Рассмотрим несколько знаменательных, по нашему мнению, примеров взаимодействия государственного аппарата СССР с частными партнерами. Так, в 1923 – 1937 гг. Главный концессионный комитет рассмотрел более 2200 заявок от иностранных физических и юридических лиц, желающих заниматься торговой и производственной деятельностью на территории Советского Союза. Стоит отметить, что около 10 % от общего числа проектов было реализовано.<sup>56</sup> С точки зрения советских законодателей, недопустимо было

---

<sup>54</sup> Сосна С.А. Концессионное соглашение – новый вид договора в российском праве, 1995, С. 30-35

<sup>55</sup> Налетов К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // Журнал «Право и политика». 2005. № 3. С. 20

<sup>56</sup> Дергачева Н. П. Концессии. Ленинград.: Рабочее издательство прибор. 1925. С. 6 – 20.

лишить концессионеров экстерриториальности, поскольку самовольное хозяйствование концессионеров могло разрушить основы коммунистического строя.<sup>57</sup> Для начала периода НЭПа характерна дача концессий на три основных объекта: во-первых, сооружение железных дорог, во-вторых, водный транспорт и проведение каналов, в-третьих, создание и упорядочение отраслей промышленности. Интересен проект художника Борисова: привлечение иностранного, преимущественного американского капитала в товарной форме, через норвежскую фирму «Ганневит», предполагалась постройка Сибирского железнодорожного пути от Сороки до Амура, что давало возможность выхода сибирских ресурсов на рынок. Но проект оказался неприемлемым для России: во-первых, фирму «Ганневит» сочли несолидной, т.к. фирма просила 50 миллионов аванса, в то время как Союз рассматривал лишь компании, обеспеченные собственным капиталом, во-вторых, проект требовал уничтожения 8 миллионов десятин леса в течение 48 лет, что представлялось не экологичным, более того, проект требовал 5 тысяч десятин свободной нефтеносной земли, что тоже было невыгодным, в-третьих, железнодорожная линия такой важности должна была находиться в руках государства, а не частных лиц.<sup>58</sup>

Декретом Совнаркома 1920 г. уточнялись и дополнялись положения, выработанные в концессионной политике в 1918 г, главной являлась следующая цель: восстановление отечественной промышленности. Важно отметить, что по Декрету Совнаркома от 23 ноября 1920 г. предусматривалось широкое привлечение на правах концессий иностранного капитала, таким образом, особенностью концессионной политики в советской хозяйственной жизни мы можем считать существующую почти всегда связь концессий с иностранным капиталом.<sup>59</sup> Однако Советское законодательство знало и «внутренние концессии», представляемые гражданам на основании ст. 55

---

<sup>57</sup> Дергачева Н. П. Концессии. Ленинград.: Рабочее издательство прибор. 1925. С. 6 – 20.

<sup>58</sup> Дергачева Н. П. Концессии. Ленинград.: Рабочее издательство прибор. 1925. С. 17.

<sup>59</sup> Леденев А.С. См. указ. соч.

Гражданского Кодекса РСФСР 1922<sup>60</sup>. В 1922 г. объекты советских концессий были доведены до всего мира на Гаагской конференции. По заявлениям М. М. Литвинова, русское правительство готово было включить условием в договор возмещение убытков, нанесенных концессионеру местными или центральными властями, что рабочими на предприятиях могли быть не только члены профсоюзов, но и другие граждане, более того, профсоюзы не будут вмешиваться в хозяйственный распорядок новых фирм.<sup>61</sup> По заявлениям российских представителей, расширялся круг концессионных объектов.

Одним из наиболее ярких столкновений интересов вокруг концессионного права, вызвавших яркую дискуссию, является договор Советского правительства с англичанином Лесли Уркартом.<sup>62</sup> По концессии Лесли Уркарту поступала разработка руд, металлов и каменного угля на Урале и в Сибири, которые ранее принадлежали Русско-Азиатскому обществу. Из споров вокруг заключения договора с Уркартом мы можем вынести следующие замечания: во-первых, дело показательное с точки зрения того, как важно верно составлять договоры, чтобы верно толковать их, во-вторых, необходимости осторожного подхода к заключению концессий между правительством и частным партнером.

Представляется интересным рассмотреть инкорпорированную в 1924 г., до официального признания США СССР в 1933 г, в Нью-Йорке компанию «Амторг». Согласно статистическим данным в 1929 – 1930 гг. через Амторг американскими компаниями было продано товаров на сумму около 94,5 млн долларов, 35% закупок в США приходилась на долю Всероссийского текстильного комбината. В рамках организации происходили разведмероприятия, по словам Б. Божанова и Ф. Бобкова, Амторг также являлся основной базой для подпольной работы Коминтерна и ОГПУ. Во

---

<sup>60</sup> История отечественного государства и права / Давидян Г.Е., Куприянова О.И., Новицкая Т.Е. Полянский П.Л., Под ред. Новицкой Т.Е. М.: Норма. Ч. 2. 2017. С. 110 - 198.

<sup>61</sup> Дергачева см. там же. С. 35

<sup>62</sup> Дергачева Н. П. Концессии. Ленинград.: Рабочее издательство прибор. 1925. С. 42.

время Второй мировой войны компания занималась поставками техники в СССР по программе Ленд-лиза.

Ученые неоднократно предпринимали попытки классифицировать концессии. Так, И. П. Зотовой выделялись следующие типы существовавших в 1920-ые гг. XX в. концессий: «чистые», при которых концессионер имел право самостоятельного управления предприятием, по договору он получал право распоряжения арендуемым государственным имуществом; «смешанные» концессии предполагали долевое участие частного и государственного капитала; в рамках «субконцессий» происходила деятельность иностранных фирм в рамках существующего концессионного договора, заключенного ранее с другим иностранным хозяйствующим субъектом; и «концессии на финансирование», включавшие инвестиции иностранного финансового капитала в производство иностранных или национальных хозяйствующих субъектов.<sup>63</sup>

В 1937 г. окончательно был ликвидирован Главный концессионный комитет, что ставит формальную точку в истории советской концессионной политики.<sup>64</sup> На мой взгляд, важно отметить, что на протяжении всего развития концессий в СССР был сформирован важнейший постулат для использования данной формы ГЧП – обязательно наличие гарантий прав концессионера, даже в условиях советской плановой экономики.

Подводя итоги рассмотрению развития концессионной политики в СССР, мы можем выделить общие черты договора концессий. Так, концессионеру предоставлялась свобода в своей хозяйственной деятельности: он обязывался обеспечивать к моменту сдачи объектов его готовность; для привлечения иностранного капитала концессионерам предоставлялось право беспошлинного ввоза оборудования из-за границы вывоза прибыли из страны; налоги для концессионеров взимались в соответствии с

---

<sup>63</sup> Зотова И.П. Опыт использования концессий в народном хозяйстве России // Вестник Белорусского национального технического университета. 2010. №4. С. 76.

<sup>64</sup> Вихрян А. П., Федоров М. В. Исторические аспекты советской концессионной политики: основные этапы, принципы и правовое регулирование // Международный правовой курьер, 2016 г., № 5, С. 14 – 21

общегосударственными нормами; однако Советское правительство могло в любой момент разорвать концессию, на постоянной основе вело наблюдение за деятельностью концессионеров.

Современная Россия находится на пути развития взаимоотношений между государственным и частным секторами в экономике: еще в 2000 году в основу административной реформы были положены принципы клиентоориентированности и открытости в деятельности чиновников. В течение последних нескольких лет в нашей стране был принят ряд нормативно-правовых актов как на федеральном, так и на региональном уровне по урегулированию ГЧП в рамках современных российских реалий. В 2005 году был принят ФЗ «О концессионных соглашениях», целью которого по статье 1 является «привлечение инвестиций в экономику РФ, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.»<sup>65</sup> В недавнем времени, а именно в 2015 году, Российской Федерацией был сделан значительный шаг вперед в привлечении частных инвестиций в целях создания и обеспечения функционирования общественного блага: на федеральном уровне был принят закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».<sup>66</sup>

Крупнейшей сделкой с привлечением государственно-частного партнерства в России в сфере дорожного строительства является инвестиционный проект международного масштаба «Западный Скоростной Диаметр» в Санкт-Петербурге. Проект реализуется по соглашению о создании и эксплуатации на основе государственно-частного партнерства. Магистраль позволяет связывать город с федеральными трассами.

---

<sup>65</sup> Федеральный закон Российской Федерации "О концессионных соглашениях" от 21.07.2005 № 115-ФЗ // СПС КонсультантПлюс

<sup>66</sup> *Белицкая А.В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства, М.: Статут. 2012. С. 24 – 27.

Строительство официально началось в 2005 году. Еще в Постановлении совета министров СССР № 341 от 7 апреля 1990 года в перечне объектов строительства дорожно-транспортной системы на 1991 – 2005 гг. упоминается о сооружении транспортной связи северо-западной части Ленинграда с центром города. Планируется, что до 2042 года эксплуатацию трассы и сбор тарифом за проезд будет осуществлять компания «Магистраль северной столицы», причем инвестору, в случаях невыполнения плана выручки в размере 9,6 млрд рублей, из бюджета города федерального значения будет выплачиваться субсидия.

Таким образом, заключенный проект ГЧП позволяет решать проблему оторванности Васильевского острова от остальной части города в период разводки мостов, сформировать новый выход на федеральную автодорогу «Скандинавия», что позволит начать строительство новых жилых кварталов, промышленных объектов и логических комплексов на северо-западе Санкт-Петербурга. Более того, в реализуемом проекте мы можем увидеть принцип для ГЧП, выработанный еще во времена СССР: предоставление гарантий для частного инвестора в виде выплаты субсидий.

При реализации проектов в современной России отчетливее видны признаки равенства партнеров, а развитие экономики требует от государства поиска более гибких форм юридического закрепления института ГЧП.

### **§3.2 Государственно-частное партнерство в зарубежных правопорядках в XX – XXI вв.**

Учитывая успешный опыт привлечения частного капитала в сферу развития интересов государства в период Нового времени, в XIX-XX веке происходит расширение сферы взаимодействия публичного и частного секторов в разработке инфраструктуры и промульгации государственных интересов, предприниматель и государство находят все больше общих точек соприкосновения. Европейские войны XX-го века изменили тенденцию косвенного регулирования государством строительства общественно-важных объектов. Разрушение стран приводило к падению экономических отношений, партнеры более не заключали долгосрочных контрактов. Ситуация была усугублена мировым кризисом и Великой депрессией 1929 года. Создание государства «всеобщего благосостояния» требовало усиления роли государственного вмешательства, привлечения дополнительных ресурсов в восстановление экономики, нового уровня нормативного регулирования государственно-частных отношений.

Как было отмечено во вступлении к параграфу, увеличению использования капиталов предпринимателей способствовал рост необходимости восстановления разрушенной инфраструктуры после Первой и Второй мировых войн. В результате данных потрясений уступки во многих сферах со стороны государства были отменены. В части источников отмечается, что понятие «государственная компания» было рождено, чтобы избежать финансовой уязвимости традиционно долгосрочных контрактов. На мой взгляд, прямое влияние на развитие ГЧП оказало развитие коммунизма в СССР, которое способствовало распространению идей «жизнеспособного» и «желательного» коллективизма в противовес принципам свободного рынка.

Таким образом, после Первой мировой войны большая часть общественной инфраструктуры в Европе проектировалась и строилась из государственных средств. Во Франции и Испании с 1960-х годов на основе

моделей взаимодействия частного и публичного партнеров реализовывались проекты строительства платных автомагистралей, которые финансировались за счет банков и частных подрядчиков.<sup>67</sup>

В свою очередь, в Америке ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры в 1930-ые, 1940-ые годы имело гораздо менее заметную роль: магистрали строились компаниями, которые являлись государственными или принадлежали местным органам власти. В 1945 – 1955 гг. постепенно штатами все более признавалась концепция, согласно которой при участии частного сектора появлялась возможность более быстрого и качественного строительства новых платных дорог, в сравнении с тем, как если бы средства на их финансирование продолжали бы поступать в федеральный бюджет и бюджеты штатов за счет взимания налогов на топливо.<sup>68</sup> Федеральный закон о шоссе федерального назначения от 1956 г., предусматривавший создание 2012 миль новых платных дорог для их включения в уже существующую федеральную дорожную систему, ввел запрет на привлечение средств из федерального бюджета для обеспечения финансирования этих дорог. С конца 1980-х г. органы государственной власти штатов начали целенаправленное изучение возможностей привлечения частных предприятий для осуществления строительства дорог в рамках программ по обеспечению дорог и шоссе на территориях штатов.<sup>69</sup> Помимо всего прочего, ими повсеместно разрабатывались программы по сокращению времени строительства шоссе при одновременном распределении рисков между партнерами, сохранением надлежащего качества дорог и снижения какого-либо воздействия на пассажиропотоки.

В развитых и развивающихся странах с конца 1980-х – начала 1990 –х годов начался новый шаг в либерализации и приватизации инфраструктурной

---

<sup>67</sup> Overview of PPP experience // Toolkit for PPP in roads and highways. 2009. Режим доступа: <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/1-21.pdf>.

<sup>68</sup> Report to Congress on Public-Private Partnerships / United States Department of Transportation. – Washington (DC, USA), 2004, P. 16–17.

<sup>69</sup> Report to Congress on Public-Private Partnerships / United States Department of Transportation. – Washington (DC, USA), 2004, P. 16–17.



деятельности. Именно в данный период в мировой экономике наблюдается существенная корректировка системы отношений партнеров. Так, преобладание административных отношений между государством и бизнесом сменилось свободным привлечением частных партнеров к реализации проектов, поощрением частных инвестиций в государственной экономике.<sup>70</sup> В первые десятилетия XXI в. Произошла некоторая консолидация программ ГЧП, часть моделей попали в состояние стагнации.

Кроме того, в указанный период проводились исследования по оценке результирующей эффективности заключения контрактов о государственно-частных партнерствах, осуществляемых по схеме «Проектирование – строительство», применяемой преимущественно для реализации проектов повышенной сложности с целью передачи расходов, возникающих непосредственно в ходе строительства, на частного партнера.<sup>71</sup> Подобные альтернативные способы реализации проектов в указанный период часто применялись на всей территории США в первую очередь для проектов с жесткими сроками или в ситуациях, когда реализация проекта может оказывать или оказывает значительное влияние на пассажиров и пассажиропотоки.<sup>72</sup>

С 2005 г. В США за развитие государственно-частного партнерства отвечает Национальный Совет по ГЧП, миссия которого заключается в пропаганде и продвижении института ГЧП с целью повышения качества товаров и услуг, эффективного распределения финансов.<sup>73</sup> Кроме того, на сегодняшний день в Европейском Союзе принят ряд положений, регламентирующих ГЧП.

Обратимся к рассмотрению проектов ГЧП, реализуемых в Великобритании. На сегодняшний день в Соединенном Королевстве на

---

<sup>70</sup> *Белицкая А.В.* Правовое регулирование государственно-частного партнерства, М.: Статут. 2012. С. 24 – 27

<sup>71</sup> *Сазонов В.Е.* История государственно-частного партнерства // Бизнес, менеджмент и право. Научно-практический экономико-правовой журнал URL: [http://bmpravo.ru/show\\_stat.php?stat=934](http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=934) (дата обращения: 20.03.2019).

<sup>72</sup> Report to Congress on Public-Private Partnerships / United States Department of Transportation. – Washington (DC, USA). 2004. P. 16 – 17.

<sup>73</sup> *Белицкая А.В.* См. указ. соч.

реализуемые в рамках «Частной финансовой инициативы» ключевые инвестиционные проекты приходится около 14% государственных инвестиций.<sup>74</sup> Одним из крупнейших проектов ГЧП в последние десятилетия было строительство Евротоннеля через Ла-Манш в 1986.<sup>75</sup>

Представляется сложным привести современную единую систематизацию института ГЧП, применимую универсально к зарубежному и отечественному опыту реализации взаимодействия, поскольку на модели влияют конституционный строй страны, особенности политического режима и политики государства в отношении экономики. В научной литературе принято выделять два основных подхода к партнерству: во-первых, модель, основанная на изменении условий хозяйственной среды за счет дополнения существующей системы государственного управления в экономике новыми нормами, во-вторых, модель, при которой происходит формирование принципиально новой нормативно-правовой базы для регулирования института ГЧП.<sup>76</sup> Например, в современном Англосаксонском правопорядке распространены следующие виды партнерств:

1. BOOT (build, own, operate, transfer или строительство – владение – управление - передача). В данном случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти.
2. BOO (BUILD, OWN, OPERATE). В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора.
3. BOMT (BUILD, OPERATE, MAINTAIN, TRANSFER). Акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов.

---

<sup>74</sup> Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius, Werner Rothengatter. *MegaProjects and Risk: An Anatomy of Ambition*. 2003. P. 18 – 33

<sup>75</sup> Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius, Werner Rothengatter. Там же.

<sup>76</sup> Белицкая А.В. См. указ. соч.

4. DBOOT (DESIGN, BUILD, OWN, OPERATE, TRANSFER). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование.
5. DBFO (DESIGN, BUILD, FINANCE, OPERATE)/ здесь специально оговаривается ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов.<sup>77</sup>

В XXI веке в Европейском Союзе происходит заключение ряда регламентов в сфере ГЧП: Документ по концессиям от 29 апреля 2000 г., «Зеленая книга» по ГЧП и Общественный закон о контрактах с государством и концессиях от 2004 г. важно отметить, что в ряде европейских государств не приняты отдельные законодательные акты, регулирующие ГЧП, однако при этом опыт применения модели существует. Благодаря инициативе ЮНИСТРАЛ (Комиссии ООН по праву международной торговли) реализуется Руководство ЮНИСТРАЛ для законодательных органов по проектам в области инфраструктуры, финансируемой за счет частных инвестиций.<sup>78</sup>

Таким образом, начало данного периода иллюстрирует переход государства от косвенного к прямому участию в организации взаимодействия между государственным и частным сектором. Однако только к 1970 – 1990-м гг. XX в. происходит самостоятельное оформление современной модели ГЧП, подразумевающее важнейший признак модели – равенство сторон. Существует множество вариантов реализации ГЧП: от долгосрочных моделей сотрудничества, основанных на совместной работе государства и частного партнерства и распределении рисков, до инициатив частного финансирования, которые, как правило, существуют в течение 25-30 летнего концессионного периода.<sup>79</sup> Стоит отметить, что большинство

---

<sup>77</sup> Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт. 2018. С. 43 – 44.

<sup>78</sup> Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Европейская экономическая комиссия. Нью-Йорк. Женева: ООН, 2008-07.

<sup>79</sup> M. Richards, K. Calder, A. Hadriil. The Public-Private Partnership Law Review // 4<sup>th</sup> edition. 2018.

государств еще не приняло соответствующих законодательных актов по регулированию института ГЧП, что, на мой взгляд, может говорить о незрелости института, необходимости особого внимания его реализации и нормативного закрепления не только на наднациональном уровне, но и во внутригосударственном праве.

## Заключение

Во время написания данной курсовой работы автор предпринял попытку проследить генезис государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) на всех этапах становления взаимодействия между государством и частными лицами в мировой истории. Действительно, из работы мы можем сделать вывод о том, что зарождение, становление и нормативное закрепление института ГЧП происходило не сразу. На мой взгляд, говорить о современной форме ГЧП вплоть до 1970 – 1980-х гг. не приходится. Однако уже в XIII – XVI вв. мы можем увидеть попытки заключения первых концессий, для превращения в современный институт ГЧП которым потребуется несколько столетий.

На мой взгляд, основные причины толчка к развитию ГЧП можно увидеть в каждой из сфер: экономической (быстрый подъем оборота капиталов во время индустриализации в XIX в., необходимость привлечения частных инвестиций для восстановления инфраструктуры после разрушительных войн, желание снизить убытки в государственном бюджете за счет распределения рисков между партнерами), политической (стремление опередить стран-соперниц в уровне экономического роста), социальной (рост урбанизации и сокращение жителей деревни, которые требуют достаточного уровня инфраструктуры и ее постоянной эксплуатации), наконец, духовной (требование внедрения инноваций в образ жизни населения страны, например, «Useful knowledge» в США в XVIII в, строительство университетов в Массачусетсе и Пенсильвании).

Помимо прочего, курсовая работа демонстрирует предпосылки гармонизации сферы ГЧП в разных странах мира: мы можем увидеть заботу государственного аппарата об имуществе торговцев уже в Новгородско-Литовском договоре 1481 г., Навигационном акте в Англии в 1651 г. и последующих попытках привлечения капиталов частных лиц в государственных целях: например, пожалованные земли от устья реки Лысак вниз по Камским берегам до устья Чусовой Иваном IV купцам

Строгановым в целях укрепления границ. Кроме того, уже в XVIII в. Петр I начинает активное привлечение иностранцев к созданию инфраструктуры и поддержанию военного дела в России: передача уральского горного дела иностранцу В.И. де-Геннину.

Существуют различные инструменты ГЧП, необходимые для привлечения частных компаний с целью долговременного финансирования и управления общественной инфраструктурой: предоставление гарантий инвестору, закрепление равенства сторон и др.

Переходя к современности в рассмотрении института ГЧП, мы можем с уверенностью отметить, что его использование в различных отраслях позволяет привлекать средства для усовершенствования инфраструктуры, внедрения инновационных технологий при использовании капиталов частных фирм. ГЧП применимо не только в странах, где существуют проблемы с финансированием и временными рамками, но и в тех регионах, где требуется внедрение новых технологий, проведение высококачественных мероприятий при минимальных рисках.

Стоит отметить, что на сегодняшний день доля проектов ГЧП в Западной Европе в общих государственных инвестициях мала. Кроме того, отмечаются слабые масштабы реализации проектов, однако нормативному регулированию данного института уделено значительное внимание не только на национальном, но и на наднациональном уровне, в рамках международных организаций, что может свидетельствовать о светлых перспективах ГЧП, росту его использования.

Автор рискует сделать вывод о следующих возможных путях гармонизации механизма ГЧП в Российской Федерации, которые были получены в ходе изучения исторического развития института: во-первых, формирование устойчивой нормативно-правовой базы, во-вторых, создание институтов, занимающихся поддержкой и сопровождением проектов ГЧП, в-третьих, четкое определение и реализация международных соглашений, касающихся ГЧП.

## Библиография

Подготовлено при информационной поддержке СПС  
КонсультантПлюс (<http://www.consultant.ru/>)

### 1) Нормативные правовые акты:

1. Федеральный закон Российской Федерации "О концессионных соглашениях" от 21.07.2005 № 115-ФЗ // Российская газета // <http://www.consultant.ru/>
2. Федеральный закон Российской Федерации "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 13.07.2015 № 224-ФЗ // Российская газета // <http://www.consultant.ru/>
3. United States Constitution. 1787 // <http://www.consultant.ru/>
4. Report to Congress on Public-Private Partnerships // United States Department of Transportation. Washington (DC, USA). 2004.

### 2) Научная литература:

1. Азаревич Д. И. Прекариум по римскому праву. Ярославль.: Типография губернского правления. 1877.
2. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М.: Статут. 2012.
3. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт. 2018.
4. Бухарин Н. И. Избранные произведения. М.: Издательство политической литературы. 1988
5. Варнавский. В. Новая концепция Государственно-частного партнерства в Великобритании // Журнал «Мировая экономика и международные отношения» 2014. №8.
6. Вихрян. А.П. Концессия (исторический экскурс) // Вестник Минимущества России. 2003. №1.

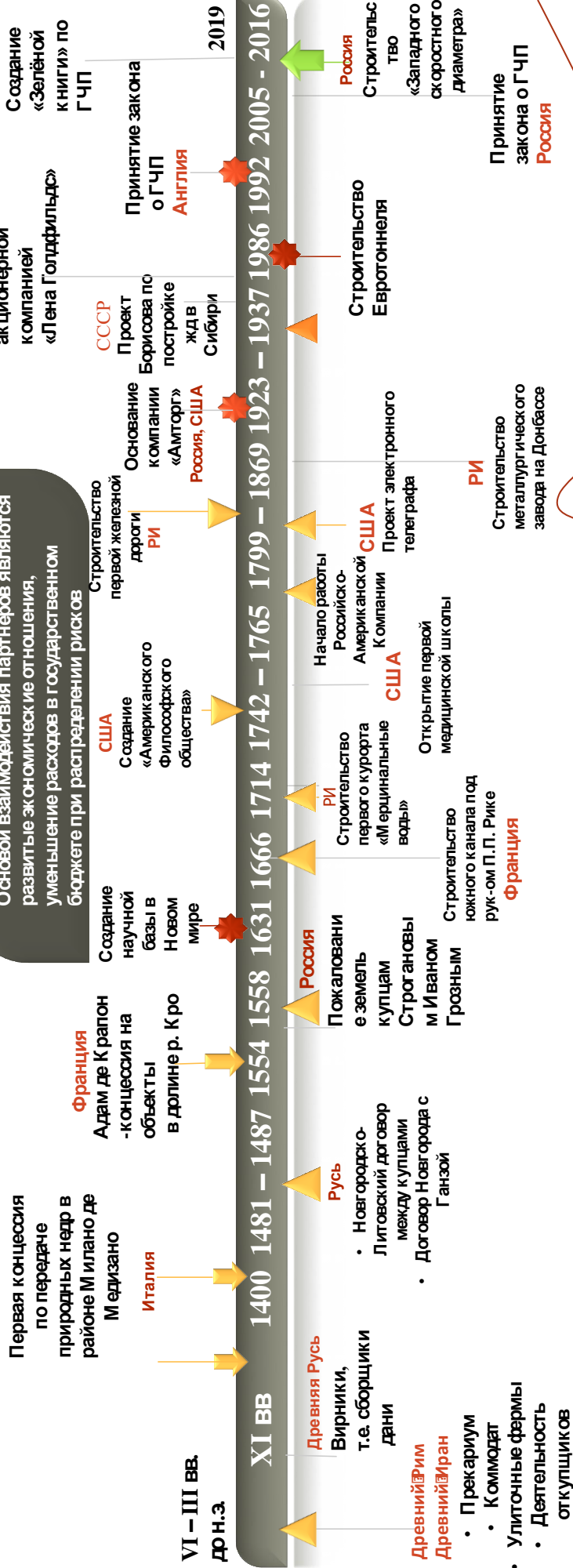
7. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Киев.: Лито-типография. Товарищества И.Н. Кушнерев и Ко. 1907.
8. Гавлин М.Л. Роль винных откупов в формировании крупных капиталов в России. Конец XVIII—XIX вв. // Экономическая история. Обзорение / Под ред. Л.И.Бородкина. Вып. 6. М., 2001.
9. Герстнер, Ф. А. О выгодах построения железной дороги из Санкт-Петербурга в Царское Село и Павловск, высочайше привилегированною его императорским величеством компаниею. — СПб., 1836.
10. Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства. (вопросы теории и практики): автореф. дисс. канд. юр. наук. СПб. 2010.
11. Дергачева Н. П. Концессии. Ленинград.: Рабочее издательство прибор. 1925
12. Ермолаев А.Н. Российско-американская компания в Сибири и на Дальнем Востоке (1799-1871 гг.): дис. ... д-р. ист. наук: 07.00.02. Кемерово , 2013.
13. Завалишин Д. И. Российско-Американская компания. М., 1865.
14. Законодательство Екатерины II. В двух томах. Т. 2 – М: Юрид. Лит. 2001
15. Казакова Н. А. Русско-ливонские и русско-ганзейские отношения. Конец XIV — начало XVI в. // журнал «Наука», 1975.
16. Леденев А. С. Концессии периода НЭПа: правовые аспекты регулирования. М.: РУДН. 2018.
17. Налетов К.И. Еще раз о правовой природе концессионного соглашения // Журнал «Право и политика». 2005. № 3.
18. Резниченко И. В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. «Менеджмент». 2010. Вып. 4.
19. Всеобщая история государства и права / Под ред. Томсинова В.А. М.: 2011.
20. Родин, А. А. Взаимодействие международного и



- внутригосударственного права в правовом регулировании государственно-частного партнерства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.
21. Окунь С. Б. Российско-Американская компания. М., 1939.
  22. Сазонов В.Е. История государственно-частного партнерства // Бизнес, менеджмент и право. Научно-практический экономико-правовой журнал URL: [http://bmpravo.ru/show\\_stat.php?stat=934](http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=934) .
  23. История США. Под ред. Г. Н. Севостьянова // т.1. М.: Наука. 1983
  24. Стрельман А.П. О производительности Уральских горных заводов со времени их основания // Горный журнал. 1872. Ч. 1. Кн.1.
  25. Струмилин С.Г. История черной металлургии в СССР. М., 1954. Т. 1.
  26. История отечественного государства и права / Под ред. Т. Е. Новицкой. ч. 1,2. М.: Норма. 2017.
  27. Шандра А. В. В. И. Геннин на Урале: деятельность и мировоззрение: дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Екатеринбург. 1998.
  28. М. Richards, К. Calder, А. Hadriil. The Public-Private Partnership Law Review // 4<sup>th</sup> edition. 2018.
  29. Bent Flyvbjerg, Nils Bruzelius, Werner Rothengatter. MegaProjects and Risk: An Anatomy of Ambition. 2003.
  30. Link, Albert N. Public Private Partnership. 2006.
  31. Hamilton A. Report on Manufactures. 5.12.1791.
  32. Report to Congress on Public-Private Partnerships / United States Department of Transportation. – Washington (DC, USA). 2004.
  33. Xavier Bezançon. *Presse des Ponts et Chaussées*. 2000 years of History of Public-Private Partnerships. Xavier Bezançon. Presse des Ponts et Chaussées. 2004. (in French).

# Приложение Генезис Государственно-частного партнёрства

**XVI – XIX вв.**  
Основой взаимодействия партнёров являются развитые экономические отношения, уменьшение расходов в государственном бюджете при распределении рисков



**Древность и Средневековье**  
Пробораз ГЧП носил исключительный интерес государства, впоследствии появляется заинтересованность в обеспечении публичного интереса

**Новейшее время**  
Закрепление института ГЧП на нормативном уровне в национальном и национальном праве