

Государственно–частное партнерство (ГЧП): теория вопроса и мировой опыт реализации ГЧП проектов

А. Н. Родионов

*Старший преподаватель,
antrod@mail.ru*

*Кафедра управления промышленными организациями,
Государственный университет управления,
Москва, Россия*

М. А. Дьяконова

*Кандидат политических наук, доцент,
marie.d@mail.ru*

*Кафедра управления промышленными организациями,
Государственный университет управления,
Москва, Россия*

Аннотация: Государственно–частное партнерство имеет своей целью на договорной основе развитие имущественного комплекса, принадлежащего государству по праву. Однако нельзя недооценивать влияние и частного бизнеса, так как нередко инициативность именно частных организаций в желании повлиять на какие–то проблемы в различных сферах ведут к эффективному взаимодействию государства и бизнеса. Неотъемлемой частью государственно–частного партнерства являются инвестиции. Многие люди, несмотря на стремительные шаги вперед современного общества, связывают инвестиции с очень сложными финансовыми процессами. Инвестиции в своей сути есть инструмент, который приносит выгоду участникам инвестиционного сотрудничества.

Предметом настоящего исследования в данной статье стало определение на основе теории государственно–частного партнерства, основных трендов ГЧП в мире и в России. Авторами обосновано, что инфраструктура, особенно в случае с нашей страной, является одной из ключевых сфер направления развития ГЧП наряду с сохранением окружающей среды и сбалансированным использованием всех видов ресурсов. Мир постоянно находится в движении, многие примеры и опыты на данный момент неактуальны или сомнительны. Необходимо разбирать данный вопрос на опыте других стран, конкретных предприятий.

Ключевые слова: государство, бизнес, инвестиции, договор, охрана окружающей среды, использование ресурсов.

Для цитирования: Родионов А.Н., Дьяконова М.А. Государственно–частное партнерство (ГЧП): теория вопроса и мировой опыт реализации ГЧП проектов. Путеводитель предпринимателя. 2023. Т. 16. № 4. С. 226–232. <https://doi.org/10.24182/2073-9885-2023-16-4-226-232>.

Public–private partnership (PPP): theory of the issue and world experience in implementing PPP projects

A. N. Rodionov

*Senior teacher,
antrod@mail.ru*

*Department of Management of Industrial Organizations,
State University of Management,
Moscow, Russia*

M. A. Dyakonova

*Cand. Sci. (Polit.), Assoc. Prof.,
marie.d@mail.ru*

*Department of Management of Industrial Organizations,
State University of Management,
Moscow, Russia*

Abstract: *The public–private partnership aims on a contractual basis to develop a property complex owned by the State by right. However, the influence of private business should not be underestimated, as it is often the initiative of private organizations in the desire to influence some problems in various spheres lead to effective interaction between the state and business. Investment is an integral part of public–private partnerships. Many people, despite the rapid steps forward of modern society, associate investment with very complex financial processes. Investment in its essence is a tool that benefits participants of investment cooperation.*

The subject of this study is the definition, on the basis of the theory of public–private partnership, of the main trends in PPPs in the world and in Russia. The authors substantiated that infrastructure, especially in the case of our country, is one of the key areas of PPP development, along with environmental conservation and balanced use of all types of resources. The world is constantly in motion, and many examples and experiences are currently irrelevant or questionable. We need to look at this issue from the experience of other countries and specific enterprises.

Keywords: *state, business, investment, contract, environmental protection, resource use.*

For citation: *Rodionov A.N., Dyakonova M.A. Public–private partnership (PPP): theory of the issue and world experience in implementing PPP projects. Entrepreneur's Guide. 2023. T. 16. № 4. P. 226–232. <https://doi.org/10.24182/2073-9885-2023-16-4-226-232>.*

Базовые признаки государственно–частного партнёрства:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе;
- взаимодействие сторон имеет равноправный характер;
- ГЧП имеет чётко выраженную публичную, общественную направленность;
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определённых пропорциях.

Как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

Для успешного выполнения программы ГЧП необходимы:

- Политическая воля.
- Соответствующая нормативно–правовая база.
- Объекты со значительными первоначальными капиталовложениями и наличием долгосрочных требований к обслуживанию на протяжении всего жизненного цикла.
- Сходные по размеру проекты для сравнения расходов с затратами на организацию государственных закупок.
- Постоянное гарантированное появление проектов, способных заинтересовать частные компании создавать технологические, инвестиционные и финансовые возможности.
- Институциональные возможности для управления как всей программой ГЧП, так и отдельными проектами.

Основные формы ГЧП в сфере экономики и государственного управления можно отнести:

- 1) любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса;
- 2) государственные контракты;
- 3) арендные отношения;
- 4) финансовую аренду (лизинг);

5) государственно-частные предприятия;

6) соглашения о разделе продукции.

ГЧП предполагает, что не государство входит в проект бизнеса. Государство предлагает частному интересу принять участие в реализации общественно значимых проектов. ГЧП необходимо для широкого производства каких-либо важных для гражданского общества продуктов либо же для масштабного строительства. Рассматриваемое партнерство очень часто применяется в инфраструктуре.¹

Функцией данного инструмента по отношению к тому, кому помогают финансово (инвестируют), является потребность в денежных средствах на реализацию каких-либо проектов, планов, актов и т.п. В свою очередь, тот, кто инвестирует, то есть помогает финансово, делает это с целью получить выгоду в будущем от предприятия, которое с помощью полученных средств, приобретает более мощную платежеспособность. Все получают в итоге выгоду. Однако есть, конечно же, свои тонкости. С точки зрения инвестируемой стороны очень важно заключить самые выгодные условия с инвесторской стороной, ведь, если бизнес-план у инвестируемой компании хорош и есть хорошие перспективы, может появиться далеко не один желающий инвестировать в данный бизнес. Что же касается инвестора, ему следует четко понимать, может ли он быть уверен в том, что компания, которая нуждается в его денежных средствах, обязательно станет конкурентоспособнее на рынке и выполнит поставленную задачу. Инвестором является как юридическое, так и физическое лицо, которое располагает достаточным количеством денежных средств и хочет его преумножить за счет финансовой поддержки нуждающейся компании.²

Также инвестором может и являться государство. Однако у государства могут быть цели, связанные не только с пополнением средств в бюджет, основная задача государства — сделать жизнь своих граждан удобнее, безопаснее, лучше. Таким образом, государство пытается, например, инвестировать средства в тяжелую промышленность, в культуру, здравоохранение, в военное производство и т.д.³ Государство также может выступать и инвестируемой стороной, поэтому необходимо отметить, что существуют некоторые препятствия в реализации ГЧП механизмов, которые необходимо преодолевать как государственным структурам, так и бизнесу.⁴ Необходимо, прежде всего, не только иметь понятие, что такое ГЧП механизм, но и осознавать, как эффективно организовать данное сотрудничество.

Говоря о мировых трендах продвижения ГЧП, более 120 государств мира, входящих в Организацию Объединенных Наций, имеют законодательные акты государственного регулирования ГЧП проектов. По отраслевому признаку лидирует ГЧП проекты в сфере транспорта, энергетики и коммунального хозяйства. И, конечно, ГЧП проектирование корреспондируется с целями устойчивого развития, сформулированными ООН, где речь, в первую очередь, идет о сбалансированном использовании всех видов ресурсов и сохранении окружающей среды.⁵

Можно признать, что Великобритания является самой опытной страной в данном вопросе. Практика данного сотрудничества берет истоки еще с начала 1800-х годов. Однако только около 50 лет назад начали активно практиковать ГЧП в Великобритании, британское общество замети-

¹ Шарипов Ф.Ф., Тимофеев О.А. Инфраструктурный подход как инновационный метод развития территорий РФ. Вестник университета. 2016. № 3. С. 177–181. Рязанова Г.Н., Толкачев П.С. Роль государства в развитии экономики России: современный этап. Вестник университета. 2018. № 5. С. 24–27.

² Шарипов Ф.Ф., Садков А.В. Создание территорий опережающего социально-экономического развития как инструмент привлечения инвестиций в производственную инфраструктуру регионов Российской Федерации. Вестник университета. 2016. № 4. С. 107–112.

³ Кротенко, Т.Ю. Инженерная экономика и технологическое образование: трандисциплинарный подход в подготовке современных инженеров / Т.Ю. Кротенко. Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2022. № 4. С. 63–75.

⁴ Сазанова С.Л., Жак Л. Ценностное управление в экономике 5.0. Вестник университета. 2021. № 8. С. 20–24. Кротенко, Т.Ю. Актуальные измерения пространства образования: «цифровой» и «нецифровой» векторы развития / Т.Ю. Кротенко. Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2023. № 1. С. 20–32.

⁵ Фадюшин И.С. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ГЧП / И.С. Фадюшин. Международный научно-исследовательский журнал. 2019. № 4 (82).

ло несколько интересных особенностей.⁶ Порой государственные органы крайне безответственно подходят к выполнению и реализации каких-либо плановых мероприятий. Особенно если это касается каких-либо инновационных планов. Государство попробовало поручить исполнение различных обязательств частным компаниям, обещая им либо хорошее вознаграждение, либо инвестиции в их бизнес, либо послабление налогов по отношению к исполняемой стороне. Оказалось, что во многих сферах частное предпринимательство справлялось с задачей лучше, чем само государство, точнее государственные структуры, которые занимались той или иной поставленной задачей и выполнением определенного плана.

Частная компания несет большую ответственность, и в случае невыполнения определенных обязательств ее ждет крах. Это большие риски для частной компании. Для государства же это очень выгодно в том плане, что большую ответственность за выполнение проекта несет частная компания. Однако есть и положительные стороны для частного бизнеса. Их партнер очень надежный, он всегда заплатит, даже если договорились о получении по итогу работ большой суммы денег, и даже, если это происходит в долговременной перспективе. Мало кто сможет сравниться в этом плане с государством. Рынок очень изменчив и беспощаден к предпринимателям, Ваш партнер сегодня готов заплатить за оказанные Вами услуги, а через 10 лет, он банкрот. Для частной компании риск оправдывает средства, она готова рисковать, но и исполнять добросовестно поставленную задачу, потому что по успешному окончанию работ, она обязательно получит вознаграждение. Государство поэтому и уверено в том, что все будет сделано вовремя и добросовестно, если же нет, то оно все равно останется в относительном плюсе.

На данный момент лидерами использования проектов государственно-частного партнерства считаются Китай и США. Эти две страны вкладывают колоссальные средства в развитие инфраструктуры. ГЧП проекты, направленные на инфраструктуру более других востребованы, чаще других реализуются и являются одними из самых дорогих проектов государственно-частного партнерства. Соединенные Штаты Америки обладают крайне развитой системой транспортных связей. Примерно 2,6% ВВП Америки систематически выделяется на содержание транспортной инфраструктуры. Благодаря этому около семидесяти процентов передвижений граждан приходится на переезды или поездки внутри своей страны. Китай не только вкладывает огромные средства на свою инфраструктуру, но и составляет планы-пятилетки по реализации масштабных проектов. Например, за 2019 год протяженность железных дорог Китая увеличилась на 8000 км, в то время как в России только на 45 км. В США, например, рынок транспортных проектов ГЧП начал развиваться в 1990-х годах. Однако многие проекты столкнулись с финансовыми трудностями, рынок для ГЧП проектов замер на несколько лет. Только в середине — конце 2000-х годов рынок транспортных ГЧП в США начал набирать новые обороты. Однако многие проекты ГЧП на муниципальном уровне существовали задолго до этого, главным образом в секторах водоснабжения и сточных вод. В течение нескольких лет исправительные учреждения также строили тюрьмы и предлагали свои услуги всем уровням государственной власти. В США ГЧП проекты начали использоваться намного раньше России и Китая, поэтому на данный момент Америка лидирует во многих аспектах государственно-частного партнерства, Соединенные Штаты намного раньше столкнулись с различными вопросами и успели их разрешить.⁷

Российская Федерация перенимает опыт ГЧП недолгое время, однако уже существуют определенные успехи в некоторых сферах. Это связано с тем, что во времена СССР экономическая система была устроена совсем иным способом, а во время девяностых годов все сферы жизни общества оказались под ударом. Большое количество ГЧП проектов на данный момент приходится на такие сферы как, например: инфраструктура, киноиндустрия, медицина, вооружение. С инфраструктурой данная практика довольно развита и используются очень часто в развитых странах. Мы успешно перенимаем этот опыт. Как не странно в киноиндустрии тоже достаточно госу-

⁶ Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнерство в Евросоюзе: опыт и будущие тренды: монография. И.Ю. Мерзлов; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2021. 336 с.

⁷ Бедняков А.С. Государственно-частное партнёрство как модель развития публичной инфраструктуры. Вестник МГИМО-Университета. 2022; 15(1): 143–176. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-173>.

дарственно-частного партнерства. Государство выделяет деньги на съемки новых исторических фильмов, которые направлены на сплочение граждан. Эта практика у нас осталась со времен СССР. Медицина часто развивается совместно с бизнесом и государством, потому что эта сфера крайне важна для общества, но и также приносит очень хорошую прибыль. До недавнего времени почти все компании, которые производили на территории РФ разного рода вооружения, принадлежали государству, однако Россия производит оружие не только для себя, наша страна также производит его для экспорта. Однако после 2014 года начались проблемы в этой сфере, так как против России ввели санкции.⁸ Было решено передать управление некоторых компаний и концернов в частные руки, чтобы избежать санкций.

Государственно-частное партнерство может использоваться почти во всех сферах производства и услуг. Данное сотрудничество может возникать по разным причинам, но всегда рассчитывается на то, что оно принесет пользу всем сторонам данного сотрудничества. На данный момент в США существуют некоторые вопросы, связанные с государственно-частным партнерством. В Соединенных Штатах не существует единого законодательного определения ГЧП. Объем сделок, которые каждое государство может использовать для закупки у частного сектора или установления партнерских отношений с ним в целях поставки или эксплуатации инфраструктуры, варьируется от государства к государству. В некоторых случаях, в том числе, возможно, в первую очередь, в штате Нью-Йорк, в отношении транспортных проектов, некоторые связанные с инфраструктурой законы о закупках не допускают типичных форм контрактов, используемых в рамках ГЧП, требуя, например, отделения закупки проектной документации от закупки аналогичных конструкций. Некоторые авторы прослеживают развитие современной формы ГЧП до соглашений о покупке электроэнергии, разработанных в Соединенных Штатах в 1980-е годы, которые предусматривали двухкомпонентную систему компенсации: платеж за доступность мощностей и платеж за фактическое использование.⁹

Необходимо отметить, что в КНР государственно-частное партнерство как понятие появилось с развитием национальной экономики во второй половине 1990-х годов, с возможностью участвовать в проектах ЖКХ, телекоммуникаций и энергетики в результате проведенной в Китае приватизации. Еще одним фактором развития ГЧП в Китае стало появление свободных экономических зон с созданием льготного налогового режима и других преференций со стороны государства. Сегодня в Китае существует Оперативное руководство по ГЧП, а в качестве примера практического регулирования можно привести Закон о городских коммунальных концессиях.

И в заключение необходимо отметить, что ГЧП в нашей стране стало внедряться не так давно, но существуют уже определенные успехи в некоторых регионах страны. Россия — огромная страна, самая большая по территории в мире, и в каждом регионе активно внедрять механизмы государственно-частного партнерства не представляется возможным. Внедрение ГЧП сотрудничества берет корни, конечно, с самых развитых регионов. Такая тенденция абсолютно логична.

Многие эксперты считают, что шесть регионов с показателями более 90 процентов использования ГЧП сотрудничества очень перспективный показатель, который должен только расти с течением времени. Однако, с другой стороны, во множестве регионов необходима последовательная профессионально подготовленная работа. Очень часто ГЧП работает в инфраструктурной сфере, поэтому ее можно с уверенностью выделить как одну из основных практик. Для нормальной жизни общества, не говоря уже о факторах, связанных с торговлей, производством и т.д., необходима хорошая инфраструктура, не только в городах, в стране в целом.¹⁰ У нас существуют некоторые про-

⁸ Лукина А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе. Право и государство: теория и практика. 2019. № 3. С. 110—112.

⁹ Фадюшин И.С. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ГЧП / И.С. Фадюшин. Международный научно-исследовательский журнал. 2019. № 4 (82).

¹⁰ Бедняков А.С. Государственно-частное партнёрство как модель развития публичной инфраструктуры. Вестник МГИМО-Университета. 2022; 15(1): 143—176. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-173>. Кротенко, Т.Ю. Поиск новых измерений пространства образования: «цифровой» и «нецифровой» векторы развития / Т.Ю. Кротенко. Цифровая социология. 2022. Т. 5, № 2. С. 70—77. DOI 10.26425/2658-347X-2022-5-2-70-77.

блемы с инфраструктурой. Которые мы стараемся решать. Инфраструктура на данный момент определяет очень многое, от нее зависит обогащение не только отдельно взятых частных предприятий, но и государства в целом.

Список литературы

1. Бедняков А.С. Государственно-частное партнёрство как модель развития публичной инфраструктуры. Вестник МГИМО-Университета. 2022;15(1):143-176. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-173>.
2. Кротенко, Т.Ю. Актуальные измерения пространства образования: «цифровой» и «нецифровой» векторы развития / Т.Ю. Кротенко. Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2023. № 1. С. 20–32.
3. Кротенко, Т.Ю. Инженерная экономика и технологическое образование: трандисциплинарный подход в подготовке современных инженеров / Т.Ю. Кротенко. Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2022. № 4. С. 63–75.
4. Кротенко, Т.Ю. Поиск новых измерений пространства образования: «цифровой» и «нецифровой» векторы развития / Т.Ю. Кротенко. Цифровая социология. 2022. Т. 5, № 2. С. 70–77. DOI 10.26425/2658-347X-2022-5-2-70-77.
5. Лукина А.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе. Право и государство: теория и практика. 2019. № 3. С. 110–112.
6. Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнерство в Евросоюзе: опыт и будущие тренды: монография. И.Ю. Мерзлов; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2021. 336 с.
7. Рязанова Г.Н., Толкачев П.С. Роль государства в развитии экономики России: современный этап. Вестник университета. 2018. № 5. С. 24–27.
8. Сазанова С.Л., Жак Л. Ценностное управление в экономике 5.0. Вестник университета. 2021. № 8. С. 20–24.
9. Фадюшин И.С. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ ГЧП / И.С. Фадюшин. Международный научно-исследовательский журнал. 2019. № 4 (82).
10. Шарипов Ф.Ф., Тимофеев О.А. Инфраструктурный подход как инновационный метод развития территорий РФ. Вестник университета. 2016. № 3. С. 177–181.
11. Шарипов Ф.Ф., Садков А.В. Создание территорий опережающего социально-экономического развития как инструмент привлечения инвестиций в производственную инфраструктуру регионов Российской Федерации. Вестник университета. 2016. № 4. С. 107–112.

References

1. Bednyakov A.S. Public-Private Partnership as a Model of Public Infrastructure Development. MGIMO Review of International Relations. 2022; 15(1): 143–176. (In Russ.) <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2022-1-82-143-173>.
2. Krotenko T.Yu. Current measurements of the space of education: «digital» and «non-digital» vectors of development. PNRPU Sociology and Economics Bulletin, 2023, no. 1, pp. 20–32 (In Russ.).
3. Krotenko, T.Yu. Engineering economics and technological education: a transdisciplinary approach to the training of modern engineers / T.Yu. Krotenko. Bulletin of Perm National Research Polytechnic University. Social and economic sciences. 2022. No. 4. P. 63–75. DOI 10.15593/2224-9354/2022.4.5.
4. Krotenko T.Yu. Search for new dimensions of the educational space: digital and non-digital vectors of development. Digital Sociology. 2022; 5(2): 70–77. (In Russ.) <https://doi.org/10.26425/2658-347X-2022-5-2-70-77>.
5. Lukina A.N. Administrative liability for violation of the legislation of the Russian Federation on advertising. Law and the State: theory and practice. 2019. № 3. P. 110–112.
6. Merzlov I.Y. Public-Private Partnership in the European Union: Experience and Future Trends: Monograph. I. Merzlov; Perm State National Research University. Perm, 2021. 336 p.
7. Ryazanova G., Tolkahev P. THE ROLE OF THE STATE IN THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY: MODERN STAGE. Vestnik Universiteta. 2018;(5): 24–27. (In Russ.) <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-5-24-27>.
8. Sazanova S.L., Žák L. Value management in the Economy 5.0. Vestnik Universiteta. 2021; 1(8): 20–24. (In Russ.) <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2021-8-20-24>.

9. Fadyushin, I.S. «International Experience of Ppp Development». International Research Journal, no. 4(82), Apr. 2019. doi: 10.23670/IRJ.2019.82.4.035.
10. Sharipov F., Timofeev O. INFRASTRUCTURE APPROACH AS INNOVATION METHOD OF TERRITORY DEVELOPMENT OF RUSSIA FEDERATION. Vestnik Universiteta. 2016; (3): 177–181. (In Russ.).
11. Sharipov F., Sadkov A. The creation of the zones of priority development as an instrument of investments attraction in the russian federation regions industrial infrastructure development. Vestnik Universiteta. 2016; (4): 107–112. (In Russ.).