

УДК 336:330.131.7

*Будажанова Анита Жамбаловна*

*Магистрант*

*2 курс, факультет «Финансы и кредит»*

*Кафедра финансов и финансовых институтов*

*Байкальский государственный университет*

*Россия, г. Иркутск*

## **ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПОНЯТИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

*Аннотация.* В статье анализируются теоретические аспекты государственно-частного партнерства (ГЧП) как одной из форм сотрудничества государства и частных лиц, направленной на решение важных социально-экономических задач. Кроме того, рассмотрены перспективы «государственно-частного партнерства», оно имеет предпосылки своего зарождения, в том числе предшествовавшие государственно-частному партнерству формы совместной деятельности государства и бизнеса.

Во многих странах ГЧП демонстрирует свою жизнеспособность в качестве экономической модели развития инфраструктурных отраслей и внесло значительный вклад в социально-экономическое развитие страны. Однако ГЧП в России не получило достаточно широкого распространения. Несмотря на большое количество исследований ученых-экономистов и практиков, посвященных ГЧП, существует мало сравнительно-аналитических исследований развития ГЧП в странах, находящихся на разных уровнях социально-экономического развития.

*Изучение теории позволяет понять не только закономерности возникновения и развития, но факторы успеха данной экономической модели, в целях использования их для выработки оптимальной государственной политики в этой сфере. Все это обосновывает актуальность рассмотрения данной темы.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство, инфраструктура, государственная политика, социально-экономический, гчп.*

*Anita Zh. Budazhapova*  
*Master's Degree Student*  
*2nd year, Finance and Credit Faculty*  
*Department of Finance and Financial Institutions*  
*Baikal State University*  
*Russian Federation, Irkutsk*

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: CONCEPT AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT**

***Abstract.** This article explores the theoretical aspects of public-private partnership (PPP), which is a form of collaboration between the state and private actors to address important socio-economic challenges. It also examines the potential of PPP, its historical origins, and the previous forms of state-business cooperation that paved the way for PPP. PPPs have proven to be an effective economic model for developing infrastructure sectors and enhancing social and economic development in many countries. However, in Russia, PPPs are still underutilized. Despite the abundant research on PPPs by academics and practitioners, there is a lack of comparative and analytical studies on the evolution of PPPs in different socio-economic contexts. The study of theory helps to understand the principles and factors of emergence and success*

*of this economic model, and to design the optimal public policy in this area. These facts demonstrate the significance of this topic.*

**Keywords:** *public-private partnership, infrastructure, public policy, socio-economic, ppp.*

Формирование новых взаимоотношений между государством и частным бизнесом в основном происходит в инфраструктурных отраслях, где в первую очередь возникает потребность такого сотрудничества в решении социально-экономических проблем – строительство школ, больниц, социального жилья и др. Однако, по мнению Медянцева С., у государства не хватает средств, чтобы поддерживать такие объекты в жизнеспособном состоянии, а из-за их социальной важности зачастую их просто невозможно передать в частную собственность [1, с. 90].

Для решения этой задачи в зарубежной практике была одобрена и внедрена концепция государственно-частного партнерства. Это альтернатива приватизации стратегически важных объектов государственной собственности. Взамен государство передало бизнесу возможность управлять многими видами экономической деятельности и объектами жизнеобеспечения (транспортная и социальная инфраструктуры, естественные монополии), которые раньше считались областями государственной ответственности.

Анализ научных работ по государственно-частному партнерству показывает его актуальность. Этот термин достаточно часто встречается в научных публикациях отечественных и зарубежных авторов, материалах научно-практических конференций и документах государственных органов, бизнеса и профессиональных сообществ самых разных уровней.

По мнению Варнавского В., термин ГЧП следует рассматривать в широком и узком смысле. Так, по мнению автора, в широком смысле государственно-

частное партнерство – это система взаимоотношений между государством и бизнесом, характеризующаяся постоянным диалогом, взаимно приемлемыми формами сотрудничества для учета позиций друг друга и обеспечения национальных интересов. Понятие ГЧП в узком смысле интерпретируется в зависимости от подхода к термину, и, в результате, существует большое многообразие понятий [2, с. 42].

Термин «государственно-частное партнерство» определяет широкий спектр отношений, от относительно простых контрактов, в которых частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафов, до сложных, технически изощренных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию и управление крупными объектами [2, с. 47].

По мнению Веселовского М., ГЧП можно охарактеризовать как «сотрудничество, при котором государство и бизнес выступают равноправными, и заинтересованными в друг друге сторонами» [3, с. 8].

По мнению Фаркарсона Э., «ГЧП — это договорные соглашения различного характера, в которых обе стороны разделяют права и обязанности в течение срока действия договора. Могут существовать различные формы ГЧП, предполагающие различные комбинации финансирования государственного и частного секторов и подверженность проектному риску» [4, с. 9].

С правовой точки зрения данное понятие было введено Федеральным законом от 13.07.2015 №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». ГЧП определяется как «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое

осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [5]. До принятия этого закона юридического определения ГЧП не было.

Стоит отметить, что впервые в нормативно-правовых актах определение государственно-частного партнерства появилось в законе регионального уровня Санкт-Петербурга от 25.12.2006 №627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Так, государственно-частное партнерство определяется как «взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций в Санкт-Петербурге, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных» [6].

Российские специалисты-практики также используют различные понятия ГЧП. Например, на инвестиционном портале Санкт-Петербурга, который является официальным сайтом исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга по реализации государственной политики в сфере инвестиций и государственно-частного партнерства, дается такое определение: «государственно-частное партнерство – привлечение органами государственного

и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по строительству, реконструкции, модернизации, технологическому обслуживанию и эксплуатации объектов общественной инфраструктуры и предоставления публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативно-правовых актов» [7].

Различные взгляды на определение этого понятия неизбежно приводят к различиям в понимании целей, которые ставит перед собой ГЧП. Например, президент России Путин В., выступая на Восточном экономическом форуме в 2019 году, отметил, что «надо активнее запускать проекты государственно-частного партнерства в сфере туризма. Приглашать ответственных инвесторов, предлагать им особую систему льгот при самом строгом соблюдении критериев и правил экотуризма» [8].

Орешкин М. считает, что «...важно понимать, что концессионные соглашения государственно-частного партнерства – это в значительной мере долгосрочные проекты». По его мнению, «для долгосрочных проектов очень важна предсказуемость... как с точки зрения макроэкономики, так и с точки зрения микроэкономической деятельности» [9].

Критически-аналитический обзор публикаций показывает отсутствие единообразного толкования терминов «государственно-частное партнерство» (ГЧП) и «частное-государственное партнерство» (ЧГП). На наш взгляд, существенной разницы между ними нет. Кроме того, стоит отметить, что Минэкономразвития России предлагает комбинацию этих терминов: **«государственно-частное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о**

государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления. Использование механизмов **частно-государственного партнерства** в настоящее время получает широкое распространение в Российской Федерации» [10].

Использование термина «частно-государственное партнерство» как синонима ГЧП также встречается и в научной литературе [11, с.18], [12, с. 65].

Мнения ученых и специалистов-практиков насчет отождествления понятий «государственно-частное партнерство» с «частно-государственным партнерством» разнятся. Например, Сергушкин А. указывает о разности понятий ЧГП и ГЧП, и что в случае частного-государственного партнерства «проекты базируются уже на частной собственности, и все связанные с этими проектами программы господомощи, такие как льготное кредитование, субсидирование и другие, нужно рассматривать именно как ЧГП» [13]. Профессор Варнавский В. утверждает, что термин «частно-государственное партнерство» искажает суть этого явления [2, с. 45].

За рубежом, хотя и существует единый взгляд на понятие ГЧП, однако нет общепринятого объяснения этому явлению в экономической жизни. В различных странах имеют место разнообразные определения. Например, в США, ГЧП понимается как «договорное соглашение между правительством и частной компанией, которое позволяет последней участвовать в той или иной мере в государственной собственности в большем объеме, чем существующая практика» [14]. Такое соглашение обычно подразумевает договор между соответствующим государственным органом и частной компанией, предметом которого является реконструкция, строительство объектов государственной собственности и/или их эксплуатация, управление и т. д. Права на собственность

на данный объект не меняется, и государство остается владельцем объекта даже после его передачи частной компании.

В Англии имело место понятие Частная финансовая инициатива (ЧФИ), политика государственных закупок в Великобритании, направленная на создание ГЧП. ЧФИ – это долгосрочный контракт между частной стороной и государственным органом, в рамках которого частный сектор проектирует, строит, финансирует и эксплуатирует государственный объект и сопутствующие услуги. В контракте ЧФИ частная сторона несет риски, связанные со строительством и эксплуатацией, а также ответственность за управление, а вознаграждение привязано к результатам работы [15].

Однако по мнению Харитоновой О., частота употребления понятия «ЧПП» уменьшается, а в большинстве случаев употребляется термин «ГЧП» [16, с. 33].

Анализ публикаций по данному вопросу подтверждает авторское мнение, стоит согласиться с тем, что и государственный, и частный секторы несовершенны раздельно, поэтому они объективно нуждаются и взаимно дополняют друг друга.

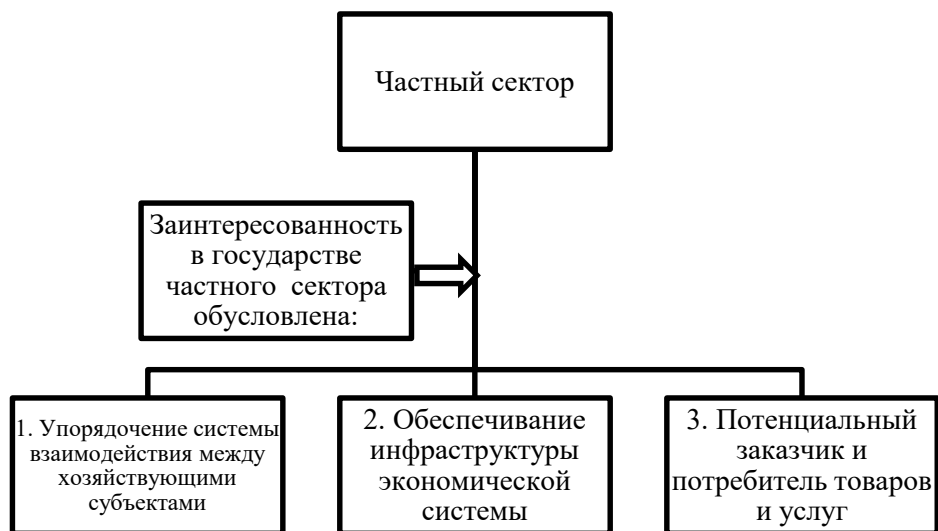


Рисунок 1. Схема взаимодействия и заинтересованности государства и частного сектора

\*Составлено автором



На рис 1. показано, что заинтересованность государства в сотрудничестве с бизнесом вытекает из того очевидного факта, что государству необходимы ресурсы (в основном финансовые) для выполнения своих функций. В рыночной экономике, независимо от объемов государственного сектора, ресурсов всегда недостаточно для того, чтобы охватить все сферы деятельности, и необходимо задействовать потенциал частного сектора. Инновационный потенциал предпринимательства обеспечивает качественный рост всей экономики, повышает конкурентоспособность национальной экономики и является привлекательным для государства.

ГЧП в национальной экономике нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии. Это касается как законодательного регулирования и последующего расширения институциональной среды, так и вопросов стратегического планирования, подготовки проектов ГЧП, включая оценку выгод проекта для государства, и управления этой сферой всеми уровнями государственного управления.

Исследования Беднякова А. показывают, что доля частного сектора в инфраструктурных инвестициях в России составляет незначительную долю, всего около 2%. В других странах она существенно выше, так, «в Великобритании и Канаде – около 19%, в Австралии – 33%, в Чили – 27%» [17, с. 160].

По мнению Кохановской И., на обосновании «изучения проектов ГЧП в России можно выделить ряд проблем:

- отсутствие гармонизированной нормативно-правовой базы;
- недостаточная информированность государственных и муниципальных заказчиков о секторе ГЧП;
- низкая заинтересованность государственных служащих в реализации проектов ГЧП;

- отсутствие единого органа по развитию ГЧП» [18, с. 36].

В результате проведенного исследования зарубежного опыта развития ГЧП и российской практики можно сделать следующие основные выводы: нужно поставить первоочередные задачи, решение которых необходимо для увеличения вклада ГЧП в инфраструктурные отрасли, например, развитие общей системы планирования ГЧП, ее интеграция в государственное управление и обязательное использование оценки вклада проектов ГЧП.

В условиях существующего правового поля эти вопросы необходимо решать путем оперативного внесения необходимых изменений в законодательство. К сожалению, как показывает практика, такие изменения требуют многолетней подготовки, часто не реализуются и погружаются в хитросплетения бюрократии разных ведомств. Такое отношение законодательной и исполнительной власти к важным вопросам, от которых в конечном итоге зависит уровень инвестиций в развитие инфраструктуры и связанный с ним уровень социально-экономического развития, также нуждается в корректировке.

#### **Использованные источники:**

1. Медянцева С. Проекты государственно-частного партнёрства в социальной сфере Российской Федерации / С. Медянцева, Н. Кавкаева, О. Кавкаева // Вопросы регулирования экономики. – 2018. – № 9(4). – С. 83-95.
2. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики / В. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41-50.

3. Веселовский М. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: современное состояние и перспективы. / М. Веселовский // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2015. – №6 (3). – С. 8-17.

4. Farquharson E., Torres de Mästle C., Yescombe E. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets / E. Farquharson, C. Torres de Mästle, E. Yescombe – Washington, D.C. : World Bank, 2011. – 178 p.

5. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон РФ от 13.07.2015 №224-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».

6. Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах [Электронный ресурс]: закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 №627-100 // СПС «Гарант».

7. Государственно-частное партнерство / Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: <http://spbinvestment.ru/ru/gid/partnerstvo>

8. Пленарное заседание Восточного экономического форума / Администрация Президента России. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/61451>

9. Заседание коллегии по вопросам частно-государственного партнерства при Минэкономразвития России / Общественный совет по развитию малого предпринимательства при Губернаторе Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: [http://osspsb.ru/osnews/segodnya\\_dlya\\_gchp\\_vazhna\\_stabilnost\\_usloviy\\_v\\_kotorih\\_rabotaut\\_kompanii](http://osspsb.ru/osnews/segodnya_dlya_gchp_vazhna_stabilnost_usloviy_v_kotorih_rabotaut_kompanii)

10. Государственно-частное партнерство / Министерство экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>
11. Вольф Ф. Частно-государственное партнерство: процесс или цель? / Ф. Вольф // Вестник УГТУ-УПИ. – 2010. – № 4. – С. 18-24.
12. Колягин С.О. Частно-государственное партнерство: понятие, нормативная база / С.О. Колягин // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 9(9). – С. 65-72.
13. Сергушкин А. Государственно-частное партнерство: самарский опыт / А. Сергушкин. – [Электронный ресурс]. URL: <http://www.g-k-h.ru/directory/articles/159/5569/>
14. Report To Congress on Public-Private Partnerships / United States Department of Transportation. [Electronic resource]. URL: <https://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/>
15. PFI Centre of Excellence / HM Government. [Electronic resource]. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships#full-publication-update-history>
16. Харитонова О.Б. Содержание понятия «Государственно-частное партнерство» в сфере регионального туризма / О. Б. Харитонова // Социально-политические науки. – 2013. – № 2. – С. 32-36.
17. Бедняков А.С. Государственно-частное партнерство как модель развития публичной инфраструктуры / А.С. Бедняков // Вестник МГИМО-Университета. – 2022. – №1 5(1). – С 143-173.
18. Кохановская И.И. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации /И.И. Кохановская, А.А. Петин // Управление. – 2018. – №6 (3). – С. 34-39.