

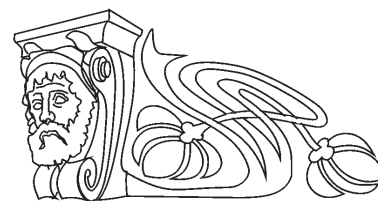


УДК 332

## СУЩНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

**М. А. Новоселова**

соискатель кафедры финансов и кредита,  
Саратовский государственный университет  
E-mail: mariya\_nov@mail.ru



**Введение.** Государственно-частное партнерство является одним из действенных механизмов эффективного развития рыночной экономики для привлечения ресурсов и капиталов частного бизнеса к финансированию общественного сектора экономики, осуществлению крупных проектов развития инфраструктуры, внедрению наукоемких технологий. **Теоретический анализ.** На основании исследования различных точек зрения, существующих в мировой научной литературе и практике государственного управления экономикой, в статье предложено определение ГЧП как особой системы сотрудничества между публичной властью и частным сектором, неотъемлемыми атрибутами которой являются институционально определенные национальные модели, формы, схемы и механизмы установления и реализации конкретных организационно-экономических и имущественно-хозяйственных отношений, присущих им видов деятельности и социальных ролей, осуществляемых в общественных интересах на условиях, экономически и социально выгодных для всех участников таких отношений. **Результаты.** Отсутствие общепринятого и четко законодательно определенного подхода к трактовке понятия ГЧП, неразвитость законодательной базы, а также практика и традиции государственного управления являются существенными барьерами на пути развития механизма ГЧП в России. Для развития ГЧП выявлена необходимость изменения системы стратегического и долгосрочного финансового планирования со стороны государства, разработка и внедрение системы гарантирования инвестиций частного сектора, вложенных в объекты государственной собственности, разработка системы мониторинга проектов ГЧП, инструментария оценки их экономической эффективности, совершенствование законодательной базы, эффективное взаимодействие партнеров – государства и бизнеса.

**Ключевые слова:** региональные проекты, государственно-частное партнерство.

### Введение

Современное экономическое и политическое развитие России определяется не только вековым национальным опытом нашей страны, но и влиянием зарубежных механизмов, технологий, международных политических и экономических тенденций. Одним из широко применяемых в мировой практике механизмов, используемых для достижения поставленных государственных целей, является взаимодействие между органами государства и частным бизнесом, получившее название «государственно-частное партнерство» (ГЧП). Данное партнерство в мировом сообществе рассматривается как один из действенных

механизмов эффективного развития рыночной экономики посредством привлечения ресурсов и капиталов частного бизнеса к финансированию общественного сектора экономики, осуществлению крупных проектов развития инфраструктуры, внедрению наукоемких технологий.

На сегодняшний день в нашей стране вследствие определенных бюджетных ограничений имеется дефицит полноценного финансирования публичной инфраструктуры субъектов Российской Федерации и муниципальных образований исключительно за счет бюджетных средств. При этом, несмотря на повышенный интерес властей к успешному взаимодействию с бизнесом и привлечению частных инвестиций, в российской практике механизм ГЧП в государственном управлении используется недостаточно, что обуславливает актуальность анализа проблем применения инструментов ГЧП с целью формирования эффективной экономической политики, развития промышленности, социальной инфраструктуры Российской Федерации.

### Теоретический анализ

ГЧП – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и повышения эффективности бюджетного финансирования [1].

В общем смысле ГЧП – это форма взаимодействия сторон, государства и бизнеса, для реализации совместных проектов в сфере публичных интересов государства. Проекты ГЧП реализуются в тех сферах, где вложение средств предполагает высокий риск и долгие сроки окупаемости, но в то же время является необходимым с точки зрения социально-экономического развития государства (инфраструктура, ЖКХ, строительство).

Можно отметить две ключевые характеристики ГЧП – совместное предоставление ресурсов для проекта и совместное разделение рисков и ответственности за результат.

Наиболее активными рынками проектов ГЧП сегодня являются Великобритания, США, Ирландия, Израиль, Франция, Италия, Германия,



Япония. Сферы применения партнерств в этих странах очень разнообразны: это, прежде всего, инфраструктура, ЖКХ, дороги, образование, медицина и др.

Классическим примером в мировой практике является опыт Великобритании, где разработана специальная форма контракта с четко прописанными условиями привлечения частного бизнеса к участию в предоставлении общественных услуг, за которые отвечают национальное правительство, региональные власти или муниципалитет (образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, транспортной доступности и обороноспособности). Осуществляемый проект должен реализовать заранее установленные сторонами выходные параметры, определяемые в терминах качества и эффективности, относящихся к публичной услуге. Такие проекты, как правило, рассчитаны на длительный срок осуществления, в течение которого заказчик (тот или иной орган государственной или муниципальной власти) рассчитывается с частным бизнесом за произведенные работы (модель «платит бюджет») или же предоставляет возможность окупить инвестиции путем предоставления платных услуг потребителям, как правило, регулируемых услуг (модель «платит потребитель») [2].

В мировой практике к числу наиболее сложившихся и распространенных форм партнерства государства и бизнеса относятся: концессия, контракт, аренда, соглашение о разделе продукции, совместное предприятие. После первого успешного применения механизмов ГЧП опыт организации партнерства диссеминируется во многие стратегически значимые сферы экономики.

В литературе иногда под ГЧП подразумевают отношения между государством и частным бизнесом в виде реализации целевых программ или госзакупок. Следует отметить, что это взаимодействие в рамках ГЧП-проектов отличается от конкурсных процедур прямых государственных закупок в процессе передачи частному бизнесу финансирования, проектирования, строительства и предоставления услуг потребителям по направлениям государственных нужд. В отличие от них участники ГЧП преследуют достижение общих целей и объединяют для этого финансовые, организационные, технологические ресурсы, а также принимают на себя и распределяют между собой риски реализации проекта. Поэтому софинансирование является ключевым признаком ГЧП.

Для государственно-частного партнерства разработано множество определений, раскрывающих его сущность в России. По мнению многих представителей отечественной экономической

мысли, ГЧП является многоаспектной категорией, поэтому всю специфику этого явления нельзя выразить одним конкретным определением.

В трудах В. Г. Варнавского государственно-частное партнерство определяется как полноценная замена программ приватизации, позволяющая реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой. С точки зрения В.Г. Варнавского, ГЧП – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг [3, с. 34–37].

В то же время термин «альянс» не совсем точно отражает сущность ГЧП. В «Современном толковом словаре русского языка» ставится знак тождества между терминами «союз» и «содружество». Д. М. Амуц исходит из менталитета современного российского общества, в сознании которого трактовка сущности ГЧП в качестве альянса (союза, тесного соединения) будет ассоциироваться со «сращиванием» государства (власти) и частного капитала. По его мнению, ГЧП – это специфическая, различных видов форма взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики. основополагающей чертой такого сотрудничества является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации [4].

Е. Коровин понимает ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [5].

Также актуальна трактовка ГЧП А. Г. Зельднером, предложившим системный подход к определению ГЧП. В теоретическом плане партнерство – самостоятельная экономическая категория. Как экономическая категория, партнерство отражает производственные отношения, по сути, отношения, складывающиеся в процессе производства, обмена, распределения. С общенациональных позиций становление и развитие государственно-частного партнерства следует рассматривать как процесс, формирующий толерантное отношение между государством, бизнесом и институтами гражданского общества, направленное на достижение социально-



экономической стабильности и национальной безопасности [6].

При этом важнейшей функцией ГЧП выступает участие партнеров в интеграционной схеме по созданию конечной продукции и в производственной цепочке по созданию добавленной стоимости. Это дает возможность использовать все те преимущества, которые обеспечивает как сам процесс интеграции и кооперации, позволяющий за счет сложения сил и средств снизить риски каждого из партнеров по ГЧП, так и синергетический эффект, который возникает в процессе партнерства.

Модели и структура ГЧП разнообразны, однако «классическими» характеристиками государственно-частного партнерства являются:

- экономическая эффективность;
- масштабность ГЧП-проекта для экономического развития региона его реализации;
- реализация проекта без участия государства непривлекательна для частного инвестора;
- высокий мультипликативный эффект;
- роль «катализатора» развития отрасли;
- обеспечение увеличения бюджетного налогового денежного потока за счет развития экономики территории.

Основополагающие признаки ГЧП-проектов, представляющие наибольший интерес для бизнеса, это объединение вкладов партнеров для достижения общих целей и распределение между сторонами ГЧП расходов и рисков, а также участие в использовании полученных результатов [7, с. 148].

С позиции организационного механизма ГЧП – это система институтов и механизмов, учитывающая региональную, муниципальную, отраслевую и ведомственную специфику и направленная на взаимодействие партнерских отношений в виде договора, соглашения, контракта с взаимными обязательствами, распределительными отношениями, хеджированием рисков, предполагающая совместную деятельность субъектов рыночных отношений. При таком подходе у частного бизнеса возникает интерес вкладывать инвестиции и получать гарантированную прибыль. При этом частный сектор заинтересован в привлечении в совместные проекты современных технологий, ноу-хау, эффективного менеджмента. Государство же при этом получает дополнительное финансирование совместных проектов и решает не только инфраструктурные проблемы, обеспечивая эффективное использование бюджетных средств, но и достигает социальной стабильности.

Проведя исследование различных точек зрения, существующих в мировой научной литературе и практике государственного управления

экономикой, на наш взгляд, можно определить государственно-частное партнерство как особую систему сотрудничества между публичной властью и частным сектором, неотъемлемыми атрибутами которой являются институционально определенные национальные модели, формы, схемы и механизмы установления и реализации конкретных организационно-экономических и имущественно-хозяйственных отношений, присутствующих им видов деятельности и социальных ролей, осуществляемых в общественных интересах на условиях, экономически и социально выгодных для всех участников таких отношений.

В России ГЧП является сравнительно новым инструментом объединения усилий государства и бизнеса. Сравнительный анализ оснащенности инструментами ГЧП в России и за рубежом показывает, что в России слабо используются институциональные, правовые и инвестиционные механизмы функционирования ГЧП-проектов.

### Результаты

В современных российских условиях ГЧП-проекты сталкиваются с рядом проблем при их реализации. Для привлечения частного капитала в публичную сферу государству необходимо сформировать такой экономический, инвестиционный и организационно-правовой механизм, который бы обеспечивал заинтересованность частных инвесторов и прозрачную процедуру их конкурсного отбора, основанную на эффективной системе критериев оценки предложений участников, позволяющей повысить гарантии успешной реализации ГЧП-проекта, снизить совокупные общественные издержки и производственные риски [8].

Отсутствие общепринятого и четко законодательно определенного подхода к трактовке понятия ГЧП, неразвитость законодательной базы, а также практика и традиции государственного управления являются существенными барьерами на пути развития механизма ГЧП в России.

В действующем законодательстве нет единого федерального закона, который бы определял и регулировал отношения ГЧП, отсутствуют достаточные правовые условия для инвестирования в долгосрочные инфраструктурные проекты в целях улучшения доступности и повышения качества публичных услуг на условиях распределения рисков и привлечения частных инвестиций и компетенций – проекты государственно-частного партнерства.

В российских законах и нормативных актах отсутствует само определение ГЧП. В связи с отсутствием единого федерального закона, регламентирующего отношения между государством и бизнесом, региональные и муниципальные



власти приходят к необходимости введения собственного правового регулирования для создания возможности привлечения частных партнеров в организации инфраструктурного развития на основе принципов государственно-частного партнерства. Таким образом, появляются законы о ГЧП на региональном уровне. С этим связан ряд дефиниций в них.

Также ключевым препятствием для развития ГЧП являются административные барьеры, связанные с решением вопросов землепользования, подведения инженерных сетей, получения разрешительной документации.

Развитие проектов, ориентирующихся на частные инвестиции, требует существенного повышения качества кадров государственно-муниципального управления в сфере ГЧП. В настоящее время квалифицированные кадры, обладающие компетенциями по проектному финансированию на основе ГЧП, в регионах практически отсутствуют. Проблема заключается в том, что сама система государственного управления не создает условий для роста чиновников, а скорее, препятствует этому.

Дополнительной трудностью является то, что в государственной системе нет практики признания ошибок и корректировки принятых решений. За ошибки наказывают, поэтому неверные решения тщательно маскируются в надежде на то, что негативные последствия проявятся лишь со временем и ответственность за них удастся возложить на кого-то другого, что в результате ведет к накоплению ошибок и усугублению последствий.

Взаимодействие между государством и бизнесом носит неравноправный характер отношений. Чиновник изначально обладает большим числом полномочий и не готов к партнерскому взаимодействию. А в том случае, если его действия еще и мотивируются личной материальной заинтересованностью, это неравноправие неизбежно приводит к появлению коррупционных схем, особенно в ситуации непрозрачной схемы принятия решений на стороне государства. Партнерство невозможно без доверия, без прозрачности во взаимоотношениях.

Для развития ГЧП выявлена необходимость изменения системы стратегического планирования со стороны государства, а именно: необходи-

мость долгосрочного финансового планирования; разработка и внедрение системы гарантирования инвестиций частного сектора, вложенных в объекты государственной собственности; разработка системы мониторинга проектов ГЧП, оценки экономической эффективности проектов.

Для дальнейшего развития ГЧП Российской Федерации необходимы доработка и совершенствование законодательной базы, эффективное взаимодействие органов региональной власти и местного самоуправления, подготовка компетентных, бизнес ориентированных и ответственных чиновников, разбирающихся в законах функционирования частного бизнеса, а также целенаправленный долгосрочный стратегический подход к государственному планированию.

### Список литературы

1. *Delmon J.* Private Sector Investment in Infrastructure : Project Finance, PPP Projects and Risk / The World Bank and Kluwer Law International. The Netherlands, 2009. 640 p.
2. *Баженов А. В.* ГЧП для инфраструктуры // Экспертный сайт Высшей школы экономики. URL: <http://ores.ru> (дата обращения; 02.02.2014).
3. *Варнавский В. Г.* Партнерство государства и частного сектора : формы, проекты, риски. М. : Наука, 2005. 315 с.
4. *Амуц Д. М.* Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-емких проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12. С. 16–24.
5. *Коровин Е.* Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. URL: [http://regionalistica.ru/project/investproject/fed\\_instr](http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr) (дата обращения: 15.11.2013).
6. *Зельднер А. Г.* Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства. М. : Ин-т экономики РАН, 2010. 38 с.
7. *Фирсова А. А.* Теория и методология инвестирования инновационной деятельности на основе государственно-частного партнерства. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2012. 320 с.
8. *Фирсова А. А.* Направления развития инвестирования инновационной деятельности в проектах государственно-частного партнерства // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2012. Т. 12, вып. 1. С. 67–72.

### Essence and Problems of Development Projects Public-private Partnership

**M. A. Novoselova**

Saratov State University,  
83, Astrakhanskaya, Saratov, 410012, Russia  
E-mail: [mariya\\_nov@mail.ru](mailto:mariya_nov@mail.ru)

**Introduction.** Public-private partnership is one of the most effective mechanisms for effective development of market economy in order to attract capital resources and the private sector to finance the public sector, the implementation of major infrastructure projects, introduction



of high technologies. **Theoretical analysis.** Based on the research of different points of view, the article proposed the definition of PPP as a special system of cooperation between the public authorities and the private sector, essential attributes which are institutionally defined national models, forms, schemes and mechanisms for establishing and implementation of specific organizational, economic and property and economic relations inherent activities and social roles undertaken in the public interest under the terms of economically and socially beneficial for all participants in such relationships. **Results.** No generally accepted and clearly defined approach to statutory interpretation of the concept of PPP, underdeveloped legal framework, as well as the practices and traditions of public administration is a significant barrier to the development of PPPs in Russia. For the development of the PPP identified a need to change the system of strategic and long-term financial planning on the part of the state, development and implementation of a system to guarantee the investments of the private sector invested in state property, development of monitoring of PPP projects, tools to assess their economic performance, improving the legal framework, effective interaction partners – government and business.

**Key words:** regional projects, public-private partnerships.

## References

1. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. The Netherlands, 2009. 640 p.
2. Bazhenov A. V. GChP dlia infrastruktury (PPPs for infrastructure). *Ekspertnyi sait Vysshei shkoly ekonomiki* (Expert's Higher School of Economics. Sait). Available at: <http://opec.ru> (accessed 5 May 2014).
3. Varnavskiy V. G. *Partnerstvo gosudarstva i chastnogo sektora: formy, proekty, riski* [Partnership of the state and the private sector: forms, projects risks]. Moscow, Science Publ., 2005. 315 p.
4. Amunts D. M. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Kontsessionnaya model' sovmestnogo uchastiia gosudarstva i chastnogo sektora v realizatsii finansovoykh proektov [Public-private partnership. Concessionary model of participatory government and the private sector in the implementation of projects finansovoykh proektov]. *Directory of cultural institution*, 2005, no. 2, pp. 16–24.
5. Korovin E. *Kreditnyi risk proektov chastno-gosudarstvennogo partnerstva i mekhanizmy podderzhki* (Credit risk projects of public-private partnerships and support mechanisms). Available at: [http://regionalistica.ru/project/investproject/fed\\_instr](http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr) (accessed 5 May 2014).
6. Zeldner A. G. *Kontseptual'nye osnovy stanovleniia i funktsionirovaniia gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Conceptual bases of formation and functioning of the public-private partnership]. Moscow, Institute of Economics of Russian Academy of Science, 2010. 38 p.
7. Firsova A. A. *Teoriia i metodologiya investirovaniia innovatsionnoi deiatel'nosti na osnove gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Theory and Methodology of investment innovation through public-private partnerships]. Saratov, Saratov University Press, 2012. 148 p.
8. Firsova A. A. *Napravleniya razvitiya investirovaniya innovatsionnoy deyatelnosti v proyektakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [The direction of investment development of innovation activities in the public private partnership projects]. *Izv. Saratov Univ. New. Ser. Ser. Economics. Management. Law*, 2012, vol. 12, iss. 1, pp. 67–72.