

## **СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ**

УДК 330.341

### **ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ**

**С.В. Алексеева<sup>1</sup>, Е.Е. Иродова<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Ивановский государственный университет, Иваново

Выделены основные подходы к определению понятия «государственно-частное партнерство». Приведены примеры проектов государственно-частного партнерства для разных сфер, сконцентрировано внимание на социальной сфере. Охарактеризованы сущностные черты государственно-частного партнерства. Сделан вывод о многогранности государственно-частного партнерства.

**Ключевые слова:** *публичный партнер, частный партнер, сотрудничество, взаимодействие, ГЧП.*

На современном этапе государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из наиболее привлекательных механизмов привлечения инвестиций в социально значимые проекты, требующие больших капиталовложений со стороны государства. При этом подобное сотрудничество государства и бизнеса осуществляется на взаимовыгодной основе и является одним из наиболее привлекательных финансово-экономических инструментов участия частного финансирования в развитие инфраструктуры. Однако до настоящего времени нет единого подхода к определению ГЧП в связи со сложностью экономической природы предмета исследования, с разными научными подходами к определению данного понятия, а также весьма различными исследовательскими интересами авторов.

Исследователи категории ГЧП по-разному определяют сущность и основные характеристики данной формы взаимодействия государства и частного сектора. Например, Е.А. Махортов, А.С. Семченков рассматривают ГЧП как широкий спектр взаимоотношений государства и бизнеса в различных аспектах, не только в экономике, но и политике, культуре, науке и т.д. [7, с. 44] Однако не любое взаимодействие является ГЧП, а лишь такое [6, с. 89–90]:

- 1) когда бизнес по поручению и при поддержке государства выполняет функции, которые раньше возлагались на общественный сектор;
- 2) когда рыночные начала внедряются в традиционную сферу активности государства, в том числе в инфраструктуру.

Все многообразие изученных научных подходов к определению ГЧП можно разделить на ряд групп:

1. Подавляющее большинство исследователей рассматривает ГЧП с его практической стороны, а именно как сотрудничество с целью реализации проекта.
2. Ряд авторов определяет ГЧП с позиции системно-институционального направления, как систему институтов и механизмов различного рода отношений между партнерами.

3. Широкое распространение имеет и правовая трактовка ГЧП с позиции документально подтвержденного соглашения (договора, контракта) между партнерами.

4. В четвертую группу можно объединить исследователей, изучающих ГЧП как объединение с целью решения социально-значимых задач, удовлетворение потребностей общества (стратегическая трактовка).

5. С инвестиционной позиции ГЧП рассматривается как механизм совместного финансирования инфраструктурных проектов государством и бизнесом.

6. С воспроизводственной позиции ГЧП рассматривается как инструмент экономического развития.

Для определения природы ГЧП целесообразно выделить и охарактеризовать ряд черт ГЧП, которые не только определяют данное сотрудничество с разных сторон, но и позволяют в целом систематизировать изученные научные источники информации. Сущностные черты, характерные для ГЧП это:

1. Целевая направленность ГЧП на наиболее социально значимые проблемы государства, которые эффективнее решаются совместно с частным партнером. Проекты ГЧП направлены на реализацию инфраструктурных, инновационных, инвестиционных национальных задач. Основной целью частного сектора является достижение максимальной прибыли от проектов в рамках такого сотрудничества и приобретение соответствующих репутационных активов.

Цели со стороны государства более разнообразны и представляют собой:

- удовлетворение потребностей общества [4, с. 43];
- решение государственных задач [3, с. 6];
- реализацию социально значимых проектов [2, с. 10];
- создание общественных благ [5, с. 111].

При этом конкретные цели сотрудничества можно определить либо как стратегические, либо как тактические [1, с. 135]. При этом первые связаны с приоритетными направлениями долгосрочной государственной политики, а вторые отражают отдельные этапы достижения поставленных долгосрочных задач.

2. Частному партнеру передается часть задач и функций, относящихся к деятельности государственных и муниципальных органов управления. Здесь целесообразно выделить основные сферы и отрасли применения ГЧП. В частности, в России наиболее нуждающимися в поддержке являются:

- социальная сфера (медицинские объекты, объекты дошкольного образования и спортивные объекты и пр.);
- энергетическая сфера (капитальный ремонт и реконструкция объектов котельных; электросетевое хозяйство и пр.);
- транспортная сфера (автомобильные дороги и аэропорты и пр.);
- коммунальная сфера (теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, объекты обращения с ТБО и пр.).

В настоящее время можно выделить и сферу «информационного общества», подразумевающую выполнение проектов по внедрению, реконструкции, созданию систем оповещения, безопасности, охраны общественного правопорядка (создание систем контроля безопасности ПДД, весогабаритного контроля и поддержания общественного порядка). Это достаточно новая и динамично развивающаяся сфера ГЧП.

Рассмотрим более подробно партнерские проекты в социальной сфере. В табл. 1 приведены примеры проектов, представленных на федеральном, региональном и муниципальном уровнях РФ.

Т а б л и ц а 1

Примеры проектов ГЧП РФ в социальной сфере

Уровень проекта	Социальная сфера
Федеральный	Один проект в отрасли здравоохранения, который связан с развитием производственной инфраструктуры в медицинской сфере – осуществления реконструкции объекта (г. Новосибирск, ул. Одоевского, д. 3)
Региональный	<ul style="list-style-type: none"> <li>– здравоохранение (строительство 9 поликлиник в Новосибирской области, лечебные корпуса ГКУЗ, открытие нефрологических центров, строительство, реконструкция и оснащение объектов здравоохранения);</li> <li>– культура (в отношении объектов культурного наследия, инвестиций в реконструкцию, реставрацию таких объектов; в отношении организации досуга – строительство зоопарка и фестиваль парка в г.о. Самара);</li> <li>– образование (развития частных детских садов и школ, проектирование, строительство, оснащение и техническая эксплуатация объектов образования);</li> <li>– спорт (краевой центр плавания на территории Хабаровского края, строительство спортивных, конно-спортивных, физкультурно-оздоровительных комплексов);</li> <li>– социальное обслуживание населения (строительство пансионата для престарелых);</li> <li>– объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции (один проект – птицеводческий комплекс на территории Удмуртской Республики);</li> <li>– туризм (два проекта: создание военно-патриотического парка в г.о. Тольятти и строительство многофункционального комплекса в составе океанариума, гостиницы и парка развлечений в Нижегородской области)</li> </ul>
Муниципальный	<ul style="list-style-type: none"> <li>– благоустройство территорий (два проекта по благоустройству, реконструкции сквера и территорий);</li> <li>– здравоохранение (реконструкция объектов здравоохранения, организация диализных центров);</li> <li>– культура (реконструкция парков, объектов социально-культурного назначения, предоставление услуг в сфере культуры);</li> <li>– образование (реконструкция объектов образования, организация дошкольного образования, строительство садов);</li> <li>– социальное обслуживание населения (реконструкция и эксплуатация бань, детских садов, оказания бытовых услуг);</li> <li>– спорт (строительство крытого катка, многофункционального спортивного комплекса, эксплуатация здания бассейн);</li> <li>– туризм (развитие базы отдыха, реконструкция объекта историко-культурного назначения, создание центра делового туризма, строительство центра зимних, экстремальных видов спорта)</li> </ul>

*Источник:* составлено авторами по данным единой информационной системы ГЧП РФ

В результате следуют выводы:

– партнерские проекты в социальной сфере в большей степени распространены на региональном уровне (преимущественно в здравоохранении), на муниципальном уровне представлено значительно меньше проектов, на федеральном уровне – один проект, связанный с развитием производственной инфраструктуры в медицинских сферах.

– большинство проектов ГЧП осуществляется в форме концессий (строительство, реконструкция зданий и сооружений);

– большинство проектов включает в себя строительство, реконструкцию и эксплуатацию объектов различных отраслей социальной сферы;

– по ряду проектов предполагается предоставление услуг, например, бытовых и в сфере культуры;

– проекты ГЧП в социальной сфере связаны с развитием той или иной отрасли, например, образования и туризма.

– публичный партнер передает частному партнеру часть своих функций и задач, с одной стороны, по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов (объекты государственной, региональной, муниципальной собственности), а с другой стороны, по предоставлению услуг, которые раньше им оказывались (в социальной сфере – бытовые, образовательные, медицинские, а также рекреационные).

3. Партнерство может осуществляться на федеральном, межрегиональном, региональном, межмуниципальном, муниципальном с региональным участием, муниципальном уровне. В настоящее время в России – более 1300 проектов ГЧП, по которым принято решение о реализации (заключении соглашения), из которых на текущий момент федерального уровня – 15 проектов; регионального уровня – 191 проект; муниципального уровня – более 1100 проектов. Муниципальный уровень лидирует по количеству проектов, региональный по объему инвестиций, а федеральный по удельному объему инвестиций на проект.

4. Сотрудничество должно быть юридически закреплено, а именно: либо с позиции создания новой организационно-правовой структуры, либо с позиции соглашений, договорных отношений. В соответствии с этой чертой ГЧП может выступать:

– в форме государственно-частного предприятия (создание совместного предприятия и согласованного акционирования). Корпоративные формы ГЧП используются при долгосрочном партнерстве;

– в форме юридически оформленных договоров (контрактов), соглашений (соглашение о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве, концессионные соглашения, долгосрочные инвестиционные соглашения, контракты жизненного цикла, аренда с инвестиционными обязательствами, операционные соглашения).

5. Сроки выполнения ГЧП весьма длительны (долгосрочные или среднесрочные проекты), однако они четко определены и установлены. В рамках временного аспекта наиболее распространенными являются долгосрочные взаимоотношения, среднесрочные также распространены, краткосрочные же не подразумеваются в связи со спецификой предмета ГЧП. Ряд авторов понимают под краткосрочным взаимодействием закупку товаров,

работ, услуг для государственных нужд. Это справедливо в отношении долгосрочных инвестиционных соглашений и контрактов жизненного цикла, реализуемых в рамках 223-ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и контрактов жизненного цикла, реализуемых в рамках 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

6. ГЧП предоставляет новые инвестиционные возможности, финансирование может осуществляться в различных пропорциях (либо за счет только частных инвестиций, либо при дополнительном государственном участии в финансировании, либо при совместном финансировании ряда участников). Кроме того, при характеристике финансирования проектов нельзя забывать и о посредничестве финансирующего лица, предоставляющего заемные средства частному партнеру для реализации соглашений. Финансируют проекты ГЧП в Российской Федерации в 9 случаях из 10 Газпромбанк, ВТБ, Сбербанк, ВТБ-24, Банк Москвы и ВЭБ.

7. ГЧП должно реализовываться в конкурентной среде, что способствует наиболее эффективному и качественному выполнению проектов, достижению поставленных результатов.

8. Договоры ГЧП подразумевают распределение ответственности и разделение рисков проекта, а также доходов, расходов, прав и обязанностей сторон (возможно определение компенсации затрат частного партнера). При этом следует говорить не только об объединении, но и о консолидации вкладов сторон, совместной координации усилий, материальных и интеллектуальных ресурсов сторон.

9. Стратегия принадлежит публичному партнеру (он определяет цели проекта, стоимостные и качественные параметры), а оперативная деятельность лежит на частном партнере, обеспечиваются широкие возможности для такой деятельности.

10. Публичный партнер осуществляет функции контроля за деятельностью частного партнера на всех стадиях осуществления проекта. Его контрольные функции достаточно значимы, что позволяет выполнить проект в заранее определенные сроки и с соблюдением всех параметров, определенных соглашением сторон. Одним из видов контроля является проведение технологического и ценового аудита в порядке, установленном национальным законодательством.

Таким образом, ГЧП является многогранным понятием, характеризующим, с одной стороны, отношения, возникающие между публичным и частным партнером, а с другой стороны, конкретные проекты с участием государственного и частного капитала, оформленные с помощью механизма ГЧП. ГЧП – это особая форма долгосрочного, юридически оформленного экономического сотрудничества публичного и частного партнеров, направленного на реализацию капиталоемких социально-значимых проектов, основанного на консолидации и объединении материальных и интеллектуальных ресурсов, разделении рисков, доходов, расходов, прибыли, прав и обязанностей сторон.

### **Список литературы**

1. Алексеева С.В., Иродова Е.Е. Анализ научно-исследовательских подходов к определению государственно-частного партнерства // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. 2016. Вып. 10 (26). С. 130–138.
2. Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство: механизмы реализации. М. : Альпина Паблишерз, 2016. 196 с.
3. Гафурова Г.Т. Государственно-частное партнерство: теория и практика : учебное пособие; Институт экономики, управления и права (г. Казань); науч. ред. Т.В. Крамин. Казань : Познание, 2013. 132 с.
4. Григорьева Е.М., Карпова Д.П. Совершенствование механизма государственно-частного партнерства в кризисных и посткризисных условиях: монография. М. : Креативная экономика, 2015. 120 с.
5. Дынин Е.А. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве // Общество и экономика. 2007. № 5–6. С.111.
6. Клинова М.В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия. М., 2009. С. 89–90.
7. Махортов Е.А., Семченков А.С. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки (ранее: Теория научного коммунизма; Социально-политические исследования). 2007. № 6. С. 41–51.

### **THE NATURE OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE CONTEXT OF THE NATIONAL INTERESTS**

**S.V. Alekseeva<sup>1</sup>, E.E. Irodova<sup>2</sup>**

<sup>1,2</sup> Ivanovo state University, Ivanovo

The authors outline the main approaches to the definition of the concept of "public-private partnership" in this article. The authors give examples of public-private partnership projects in different spheres, concentrating the social area. The authors highlight the essential features of public-private partnership and its versatility.

**Keywords:** *public partner, private partner, cooperation, communication, PPP.*

#### *Об авторах:*

АЛЕКСЕЕВА Светлана Васильевна – аспирант кафедры экономической теории, Ивановский государственный университет, 153025, г. Иваново, ул. Ермака, д. 39, e-mail: sveta.ru-91@mail.ru

ИРОДОВА Елена Евгеньевна – доктор экономических наук, профессор, кафедра экономической теории, Ивановский государственный университет, 153025, г. Иваново, ул. Ермака, д. 39, e-mail: [elirodova@yandex.ru](mailto:elirodova@yandex.ru)

#### *About the authors:*

ALEKSEEVA Svetlana Vasil'evna – postgraduate student, the chair of economic theory, Ivanovo State University, 39, Ermaka Street, Ivanovo, e-mail: sveta.ru-91@mail.ru

IRODOVA Elena Evgen'evna – Doctor of Economics, Professor, the chair of economic theory, Ivanovo State University, 39, Ermaka Street, Ivanovo, e-mail: elirodova@yandex.ru

### **References**

1. Alekseeva S.V., Irodova E.E. Analiz nauchno-issledovatel'skih podhodov k opredeleniju gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // *Mnogourovnevoe obshhestvennoe vosпроизводство: voprosy teorii i praktiki*. 2016. Vyp. 10 (26). S. 130–138.
2. Alpatov A.A., Pushkin A.V., Dzhaparidze R.M. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: mehanizmy realizacii. M. : Al'pina Pablisherz, 2016. 196 s.
3. Gafurova G.T. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teorija i praktika : uchebnoe posobie; Institut jekonomiki, upravlenija i prava (g. Kazan'); nauch. red. T.V. Kramin. Kazan' : Poznanie, 2013. 132 s.
4. Grigor'eva E.M., Karpova D.P. Sovershenstvovanie mehanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v krizisnyh i postkrizisnyh uslovijah: monografija. M. : Kreativnaja jekonomika, 2015. 120 s.
5. Dynin E.A. Riski biznesa v chastno-gosudarstvennom partnerstve // *Obshhestvo i jekonomika*. 2007. № 5–6. S.111.
6. Klinova M.V. Gosudarstvo i chastnyj kapital v poiskah pragmaticheskogo vzaimodejstvija. M., 2009. S. 89–90.
7. Mahortov E.A., Semchenkov A.S. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak forma otnoshenij vlasti i binesa v Rossii // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 12: Politicheskie nauki (rane: Teorija nauchnogo kommunizma; Social'no-politicheskie issledovanija)*. 2007. № 6. S. 41–51.