

Подходы к пониманию государственно-частного партнерства: русский и зарубежный опыт

Э. Д. Нагибнев

аспирант Астраханского государственного университета.

Адрес: ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет им. В. Н. Татищева»,
414056, г. Астрахань, ул. Татищева, д. 20 а.

E-mail: andro1mo@yandex.ru

Approaches to Understanding Public-Private Partnership: Russian and Foreign Experience

E. D. Nagibnev

Postgraduate Student of Astrakhan State University.

Address: Astrakhan State University named after V. N. Tatishchev,
20a Tatishcheva Str., Astrakhan, 414056, Russian Federation.

E-mail: andro1mo@yandex.ru

Поступила 25.03.2025 Принята к печати 10.04.2025

Аннотация

В статье рассматриваются преобладающие подходы к дефиниции государственно-частного партнёрства (ГЧП) в зарубежных странах и Российской Федерации, сущность данного института в различных правовых системах. Целью данной статьи является сравнительно-правовой анализ ключевых особенностей, тенденций и возможностей совершенствования данной формы взаимодействия государства и бизнеса на основе проведенного автором исследования. Предмет статьи включает правовые, экономические и организационные модели ГЧП, их реализацию в различных секторах экономики, а также сравнительную оценку эффективности в российском и международном контексте. В качестве методов исследования использованы сравнительно-правовой анализ законодательства России, стран Европы, Азии и Северной Америки, а также обзор докладов некоторых международных межправительственных организаций. Особое внимание уделено экспертной оценке и обзору научных публикаций, что позволило выделить общие и специфические черты моделей ГЧП. Изучив доктринальные подходы к определению сущности ГЧП, особенностей и специфических черт данного современного правового института и инструмента, автор предложил свое определение государственно-частного партнерства, которое в большей степени акцентирует внимание на использовании и внедрении современных технологий, что призвано повысить качество жизни общества.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, сотрудничество государства и бизнеса, концессия, партнерство, инвестиции, проекты, технологии, инновации, бизнес, государство, ГЧП, концессионное соглашение.

Abstract

The article examines the prevailing approaches to the definition of public-private partnership (PPP) in foreign countries and the Russian Federation, the main essence of this institution in various legal systems. The purpose of this article is a comparative legal analysis of the key features, trends and opportunities for improving this form of interaction between government and business, based on the research conducted by the author. The subject of the article includes legal, economic and organizational models of PPPs, their implementation in various sectors of the economy, as well as a comparative assessment of effectiveness in the Russian and international context. The research methods used are comparative legal analysis of the legislation of Russia, Europe, Asia and North America, as well as a review of the reports of some international intergovernmental organizations. Special attention is paid to expert assessment and review of scientific publications, which allowed us to identify common and specific features of PPP models. Having studied the doctrinal approaches to defining the essence of PPP, the features and specific features of this modern legal institution and instrument, the author proposed his definition of public-private partnership, which focuses more on the use and implementation of modern technologies, which is designed to improve the quality of life of society.

Keywords: public-private partnership, government-business cooperation, concession, partnership, investments, projects, technologies, innovations, business, government, PPP, concession agreement.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) представляет собой долгосрочное сотрудничество государства и бизнеса для реализации проектов в общественно значимых сферах, таких как инфраструктура, транспорт, здравоохранение и иные. Наиболее яркими примерами ГЧП в России являются строительство Центральной кольцевой автодороги, скоростной трассы М11, Хабаровского аэропорта, стадионов к Чемпионату мира по футболу 2018 г. Тоннель под Ла-Маншем, железная дорога High Speed 1 в Великобритании, Гонконгский международный аэропорт, ряд больниц в Канаде также демонстрируют активное использование механизмов такого вида партнерства за рубежом.

Исходя из примеров, можно предположить, что подобные механизмы сотрудничества между государством и частным бизнесом имеют непродолжительную историю и ведут свое начало с конца прошлого века. Однако, согласно аналитическим материалам Государственной Думы, впервые механизмы концессии были применены во Франции при строительстве канала в 1552г¹. Эти же материалы обращают внимание на то, что концессии наиболее активно использовались при строительстве железных дорог в конце XIX – начале XX в. не только зарубежными странами, но и Россией. Затем в силу различных причин интерес к сотрудничеству государства и бизнеса угас, но возродился с 90-х гг. прошлого века и уже активно вошел в практику многих государств, в том числе нашей страны. Считается, что одной из основных причин возрождения интереса к партнерству государства и бизнеса стало развитие частной финансовой инициативы в Великобритании.

Если обратиться к самому термину «государственно-частное партнерство», то он связан с дословным переводом английского выражения “public-private partnership”. Как отмечают В. Лихачев и М. Азанов, за рубежом под данной формой сотрудничества понимают достаточно обширный перечень способов сотрудничества государства и

частного сектора – совместные предприятия, приватизацию, контрактацию, аутсорсинг, привлечение инвестиций, ноу-хау и даже опыт менеджеров крупных компаний [3. – С. 14]. При этом в русской версии понятие “public” рассматривается в значении не просто «общественный», но как «государственный» в широком смысле этого термина, включая все уровни – национальный, региональный и местный (муниципальный), что представляется актуальным в условиях федерального государственного устройства, характерного для России. Данный подход отражен и в Федеральном законе «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации»² (далее – ФЗ о ГЧП).

Несмотря на то, что государство все чаще и активнее сотрудничает с бизнесом в таких традиционных государственных сферах, как транспорт, здравоохранение, образование или энергетика, единой правовой или доктринальной дефиниции тому, что понимать под ГЧП, пока не сложилось.

Если обратиться к определениям ФЗ о ГЧП, регламентирующего данную сферу, то, согласно статье 3, «государственно-частное партнерство, муниципально-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, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества». Так как ФЗ о ГЧП предусматривает возможность ГЧП не только на федеральном уровне, то логично предположить,

¹ Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. – URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4669/16626>

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями на 30.11.2024) // Официальный интернет-портал правовой информации. – 14.07.2015. – № 0001201507140006. – URL: www.pravo.gov.ru

что такого рода деятельность может регламентироваться и на иных уровнях власти. Так, Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» определяет ГЧП как взаимовыгодное сотрудничество между городом и российским или иностранным юридическим либо физическим лицом в реализации социально значимых проектов в различных отраслях и секторах экономики, которое оформляется соглашением, в том числе концессионным¹. Достаточно схожее понятие содержится в Законе Республики Татарстан «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан», в котором под ГЧП понимается взаимовыгодное сотрудничество Республики и частных партнеров по реализации социально значимых проектов и программ, которое оформляется соглашениями о государственно-частном партнерстве и допускает участие муниципальных образований².

Если обращаться к определениям, которые могут быть использованы в международном бизнесе в сфере сотрудничества государства и частного сектора, то единое определение также отсутствует. Но есть дефиниции, которые предлагаются достаточно авторитетными международными межправительственными организациями как субъектами международного права. Несмотря на то, что все эти определения содержатся в нормах рекомендательного характера, авторитет разработавших данные определения организаций позволяет обратиться к ним в рамках данной статьи.

В руководстве по заключению контрактов государственно-частного партнерства Всемирного Банка данная организация вновь обращает внимание на то, что ГЧП – долгосрочное или среднесрочное соглашение между государственным и частным сектором, в соответствии с которым ряд услуг передается из государственной сферы под ответственность частных лиц³.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) понимает ГЧП как соглашение между государством и частным партнером (представленным одним или несколькими лицами), в соответствии с которым некоторые задачи государства по предоставлению услуг объединяются с задачами частных лиц по извлечению выгоды⁴. При этом, в отличие от группы Всемирного банка, ОЭСР использует именно термин «государственно-частное партнерство», а не «частно-государственное партнерство»; это позволяет предположить, что данная организация в подобном сотрудничестве возлагает на государство большую степень ответственности.

Согласно данным Международного валютного фонда, ГЧП представляет собой совокупность соглашений, в соответствии с которыми частная сторона создает инфраструктурные объединения и предоставляет услуги, изначально и традиционно предоставлявшиеся только государством⁵.

Еще одна организация, которая активно продвигает идеи ГЧП и призывает свои государства члены развивать стратегии подобного рода сотрудничества, – Европейский Союз. Согласно проанализированным материалам, доступным на официальном сайте ЕС, под ГЧП следует понимать форму сотрудничества между государственными органами и бизнес-сообществом для оказания услуг или с целью обеспечения финансирования, строительства или реконструкции, содержания инфраструктурных объектов и управления ими⁶.

Некоторый анализ зарубежной практики сотрудничества государства и частного сектора в различных отраслях экономики, подходов к определению ГЧП в рамках международных организаций позволяет рассуждать о том, что в подобном партнерстве государство не выступает в качестве акционера, т. е. не ожидает получения

¹ Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (ред. от 06.12.2010) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 29.01.2007. – № 2.

² Закон Республики Татарстан от 1 августа 2011 г. № 50-ЗРТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан» (ред. от 09.06.2014). – URL: <https://base.garant.ru/22544027/> (дата обращения: 19.06.2025).

³ Группы всемирного банка. – URL: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/PPP_Online_Reference_Guide/Introduction (дата обращения: 19.06.2025).

⁴ ОЭСР. – URL: https://www.oecd.org/en/publications/public-private-partnerships_978926404673_3-en.html (дата обращения: 15.04.2025).

⁵ Международный Валютный фонд. – URL: <https://www.imf.org/en/Publications/technical-assistance-reports/Issues/2024/05/17/Guinea-Technical-Assistance-Report-Public-Private-Partnership-PPP-Institutional-and-Fiscal-549156> (дата обращения: 15.04.2025).

⁶ Официальный сайт Европейского Союза. – URL: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/innovative-health-initiative-joint-undertaking-ihj-ju_en (дата обращения: 19.06.2025).

какой-либо материальной выгоды от участия в мероприятии, но является стейкхолдером, т. е. заинтересованным лицом, зачастую представляя интересы многих групп лиц.

В научной среде предлагаемые определения государственно-частного партнерства во многом аналогичны друг другу. Так, В. Е. Сазонов полагает, что ГЧП основано на комплексных механизмах сотрудничества государственного и частного партнеров для достижения и удовлетворения публичных интересов [7. – С. 107–108]. И. А. Губанов прежде всего акцентирует внимание на том, что ГЧП – это общественные отношения, связывающие государство и частных партнеров в лице физических или юридических лиц, направленные на достижение общественно важных благ и полезных целей и способствующие достижению функций государства [4. – С.13–14]. А. В. Белицкая в своем определении больше акцентируется на правовом регулировании и оформлении, полагая, что ГЧП – это «юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля» [1. – С. 54].

Вероятно, одним из наиболее фундаментальных определений является дефиниция ГЧП, приведенная А. Б. Пономаревым. Согласно его определению, «государственно-частное партнерство и муниципально-частное партнерство – это юридически закрепленный специальным соглашением механизм совместной деятельности публичного и частного партнера, основной целью которого является повышение качества и доступности публичных товаров, работ и услуг, посредством привлечения частного финансирования и использования частного интеллектуального и управленческого опыта; основными признаками которого являются долгосрочность, справедливое распределение рисков, объединение различных (материальных и нематериальных) ресурсов партнеров и экономическая эффективность» [6. – С. 17].

Если обратиться к региональным нормам или доктринальным определениям, то следует согласиться с мнением В. Г. Варнавского о том, что многие формулировки являются спорными и не имеют четкой правовой дефиниции [2. – С.41–50].

В частности, речь идет о таких формулировках, как «взаимовыгодное сотрудничество», «социально значимые или социально полезные», «публичный интерес», «общественно значимые». Так, несмотря на то, что критерий взаимности достаточно часто является основой для применения многих правовых режимов, например, национального или режима наибольшего благоприятствования, какими должны быть критерии оценивания взаимной выгоды? Аналогичный вопрос возникает и при использовании формулировок «социально значимый», «общественно значимый» или «социально полезный» – каковы их критерии и кто отвечает за их разработку? Не менее важным является и определение публичного интереса. Данный термин, вероятно, один из самых «правовых» в данном перечне, но и самый спорный. Известная оговорка о публичном порядке, которая нацелена на защиту публичного или национального интереса, оставляет решение о том, чем же является публичный интерес и что в него входит, на усмотрение правоприменителя. Полагаем, что применение подобных нечетких, спорных определений может пагубно отразиться на эффективности ГЧП.

Исходя из всех приведенных определений, допустимо сделать вывод о том, что ГЧП имеет своей целью объединить ресурсы, компетенции и риски сторон для повышения эффективности проектов, которые сложно реализовать только за счет государственного бюджета.

Основными формами ГЧП в России следует назвать концессионные соглашения, когда частный партнер управляет объектом, построенным за свой счет, окупает потраченные средства и извлекает прибыль за счет дохода от эксплуатации. Еще одной формой является собственно соглашение о ГЧП, которое характеризуется гибкими условиями для распределения рисков и финансирования. И последним вариантом называют проекты жизненного цикла, когда частный партнер отвечает за проектирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание общественно значимого объекта.

Важно отметить, что концессионное соглашение и соглашение о ГЧП являются самостоятельными правовыми институтами и имеют между собой принципиальное отличие. Несмотря на то, что оба соглашения регламентируют основные модели ГЧП в России, основное отличие заключается в подходе к вопросу о праве собственности на объект соглашения. Если концессионное

соглашение предполагает, что объект соглашения остается в государственной или муниципальной собственности, то соглашение непосредственно о ГЧП акцентирует внимание на том, что объект соглашения будет находиться в частной собственности при соблюдении законодательных требований.

За рубежом основными формами ГЧП следует назвать концессионные соглашения, совместные предприятия и такие механизмы, как строительство-эксплуатация-переход, или сборка-эксплуатация-передача (англ. Build-Operate-Transfer – BOT) – когда частный партнер сначала строит объект и эксплуатирует его, а затем передает государству. Вариантом этого механизма является строительство-владение-эксплуатация: в этом случае частная сторона возводит объект, осуществляет эксплуатацию и сохраняет за собой право собственности, но государство в течение некоторого времени выплачивает стоимость услуг, обычно в срок до 30 лет [3. – С. 43].

На основе рассмотренных определений и наиболее успешных примеров можно предположить, что подходы к ГЧП в России и за рубежом имеют некоторые различия и связаны прежде всего с самой формулировкой. Если в нашей стране на первом месте стоит именно государство, то подавляющее большинство экспертных определений международных организаций и зарубежных государств на первое место преимущественно ставят частный сектор. Полагаем, можно заключить, что в России на данном этапе государство в большей степени берет на себя риски в реализации проектов, в то время как зарубежная практика свидетельствует об обратном.

Как подчеркивает Н. В. Локшин, в российской практике ГЧП достаточно часто и активно используются «как инструмент привлечения бюджетных денег в проекты, которые по тем или иным причинам не попали в адресные федеральные и региональные инвестиционные программы» [5. – С. 5]. Это, в свою очередь, требует повышения подконтрольности и эффективности использования бюджетных средств в подобного рода проектах, а не только привлечения и замещения их частными инвестициями.

Для успешной реализации проектов ГЧП необходимо учитывать те недостатки, которые исследователи в данной области выделяют чаще всего. Прежде всего, многие аналитики называют в качестве недостатка высокую стоимость привлечения частного капитала. Так, зачастую ожи-

дания инвесторов по доходности значительно превышают стоимость государственных займов. Помимо этого, можно назвать и бремя долгосрочных обязательств, которые связаны с тем, что бюджеты различных уровней бывают перегружены выплатами по концессиям или иным гарантиям со стороны государства, что может осложняться при изменении экономических условий. Несмотря на декларируемое распределение рисков, кризисные ситуации, например, связанные с падением спроса, чаще всего перекладываются на государство. Это, в свою очередь, порождает еще один из вариантов рисков для государства, а именно «моральные риски», которые обусловлены тем, что частные компании могут принимать излишне рискованные решения, рассчитывая на государственную поддержку.

Чаще всего к числу недостатков, причем как в России, так и во многих зарубежных странах, относят коррупционную составляющую и отсутствие достаточной прозрачности. Институт лоббирования интересов крупных компаний давно известен, недостаток публичной отчетности о проведении торгов значительно влияет на успешное и эффективное привлечение частных инвесторов.

Еще одним недостатком ГЧП является конфликт интересов, который, безусловно, возникает при подобного рода партнерствах. Нахождение баланса между общественным благом и ориентацией на прибыль может привести к повышению тарифов или снижению качества услуг. Аналогичный компромисс требуется находить и в вопросах социального блага и экологических стандартов. Нередко экологическими стандартами пренебрегают ради снижения издержек и быстрого возведения объекта инфраструктуры.

К недостаткам также можно отнести и то обстоятельство, что долгосрочные контракты, рассчитанные на 20 и более лет, затрудняют адаптацию к быстро меняющимся технологическим достижениям и рыночным изменениям.

Достаточно часто основные проекты ГЧП можно признать монопольными, так как в них можно отметить доминирование одного представителя частного сектора, что подавляет конкуренцию и инновации.

В любом случае преимущества ГЧП очевидны. К ним, в первую очередь следует отнести привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры. ГЧП дает возможность реализовывать масштабные инфраструктурные и социальные

проекты без полного финансирования из государственного или муниципального бюджета. Частные инвестиции дополняют государственные ресурсы. Эффективность реализации многих проектов повышается за счет использования опыта бизнес-структур. Распределение рисков делает подобные партнерства привлекательными для частного сектора. Государство и частный сектор делят финансовые, управленческие и операционные риски. Это снижает нагрузку на бюджет и позволяет эффективнее управлять проектами, особенно в условиях неопределенности.

Частные компании часто внедряют инновационные технологии и оптимизируют процессы, что сокращает затраты и сроки реализации проектов по сравнению с традиционными госзакупками. Бизнес приносит специализированные знания, опыт и современные решения (которые могут отсутствовать у государственных структур), улучшая качество проектов. ГЧП-проекты часто выполняются быстрее благодаря гибкости частного сектора и его заинтересованности в скорейшем завершении работ для начала окупаемости. Соглашения о ГЧП обычно рассчитаны на десятилетия, что мотивирует частного партнера поддерживать высокое качество инфраструктуры и услуг на протяжении всего срока реализации проекта.

Строительство инфраструктуры создает рабочие места, развивает смежные отрасли и улучшает условия для ведения бизнеса, способствуя экономическому росту. Государство же может направить высвободившиеся ресурсы на другие приоритетные задачи (здравоохранение,

образование), пока частный сектор управляет проектом.

ГЧП позволяет сочетать ресурсы государства и эффективность бизнеса, создавая взаимовыгодные решения для общества, экономики и частного сектора. Партнерство государства и бизнеса является важным инструментом для развития инфраструктуры, но его успех зависит от прозрачности, баланса интересов и грамотного распределения рисков. В России эта модель еще развивается, тогда как за рубежом накоплен значительный опыт, который можно адаптировать с учетом местных особенностей.

Мы полагаем, что в современных условиях ГЧП следует рассматривать как инновационную модель долгосрочного сотрудничества между государством и частным сектором, основанную на синергии ресурсов, компетенций и рисков, направленную на создание общественных благ или услуг, которые традиционно находятся в зоне государственной ответственности. В рамках такого альянса государство обеспечивает правовые гарантии и защиту публичных интересов, а частные участники привлекают инвестиции, применяют современные технологические решения и управленческую гибкость, что позволяет достигать социально-экономических целей, недоступных при изолированном подходе. Ключевой особенностью ГЧП является баланс между общественной пользой и коммерческой устойчивостью, где успех измеряется не только финансовой отдачей, но и повышением качества жизни общества.

Список литературы

1. Белицкая А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. – М. : Статут, 2012.
2. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41–50.
3. Государственно-частное партнерство в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России / ред. И. Н. Сосна. – М. : Изд-во журнала «Финансы, экономика, безопасность», 2009.
4. Губанов И. А. Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2010.
5. Локшин Н. В. Влияние институциональных условий на выбор формы государственно-частного партнерства в России : дис. ... канд. экон. наук. – М., 2023.
6. Пономарев Б. А. Понятие государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Вестник экономики, права и социологии. – 2015. – № 4. – С. 217–221.
7. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. – М. : Буки Веди, 2012.