

УДК 330

А. М. Губернаторов

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва,
e-mail: gubernatorov.alexey@yandex.ru

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЗА РУБЕЖОМ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИИ

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, технологические платформы, «тройная спираль», проектный подход, ГЧП-проект, зарубежный опыт.

В данном исследовании подробно рассматривается зарубежный опыт государственно-частного партнерства (ГЧП), который может быть адаптирован к российским реалиям с учетом национальных особенностей и условий геополитической турбулентности. Обзор охватывает реализацию ГЧП-механизмов в различных странах, таких как Великобритания, Германия и Австралия, подчеркивая ключевые принципы и модели взаимодействия между государственным и частным секторами. Особое внимание уделяется практикам, позволяющим успешно справляться с вызовами, стоящими перед экономикой и обществом. Методологический аппарат исследования включает синергетический и системный подходы, что позволяет глубже осмыслить динамику взаимодействия сторон. Также используются сравнительный и описательный методы анализа ранее опубликованных научных трудов, что обеспечивает многогранность и полноту исследования. Результаты исследования подчеркивают значимость государственно-частного партнерства (ГЧП) как эффективного инструмента для улучшения государственной политики, а также могут стать основой для выработки рекомендаций по оптимизации ГЧП в России, учитывая современные вызовы. Однако, для успешного функционирования этого механизма необходимо создать благоприятные условия для взаимодействия между государством и частным сектором, а также улучшить правовую базу и механизмы регулирования таких отношений. Применение ГЧП позволит привлечь частные инвестиции в инфраструктурные проекты, повысить результативность государственных программ и инициатив, а также сократить бюрократические препоны и улучшить прозрачность работы органов власти. Следовательно, исследование зарубежного опыта реализации ГЧП и его адаптация к российским реалиям является весьма актуальной темой, требующей дальнейшего анализа и развития для достижения эффективного партнерства между государством и бизнесом в нашей стране.

A. M. Gubernatorov

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: gubernatorov.alexey@yandex.ru

EXPERIENCE IN IMPLEMENTING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS ABROAD AND POSSIBILITIES OF ITS USE IN RUSSIA

Keywords: public-private partnership, technology platforms, triple helix, project approach, PPP project, foreign experience.

This study provides a detailed examination of foreign experience in public-private partnership (PPP), which can be adapted to Russian realities, taking into account national characteristics and conditions of geopolitical turbulence. The review covers the implementation of PPP mechanisms in various countries, such as the UK, Germany and Australia, emphasizing the key principles and models of interaction between the public and private sectors. Particular attention is paid to practices that allow successfully coping with the challenges facing the economy and society. The methodological apparatus of the study includes synergetic and systemic approaches, which allows for a deeper understanding of the dynamics of interaction between the parties. Comparative and descriptive methods of analysis of previously published scientific papers are also used, which ensures the versatility and completeness of the study. The results of the study emphasize the importance of public-private partnership (PPP) as an effective tool for improving public policy, and can also form the basis for developing recommendations for optimizing PPP in Russia, taking into account modern challenges. However, for the successful functioning of this mechanism, it is necessary to create favorable conditions for interaction between the state and the private sector, as well as improve the legal framework and mechanisms for regulating such relations. The use of PPP will attract private investment in infrastructure projects, increase the effectiveness of government programs and initiatives, and reduce bureaucratic obstacles and improve the transparency of government bodies. Consequently, the study of foreign experience in implementing PPP and its adaptation to Russian realities is a very relevant topic that requires further analysis and development to achieve an effective partnership between the state and business in our country.

Введение

Актуальность изучения зарубежного опыта государственно-частного партнерства (ГЧП) обусловлена современными тенденциями высокотехнологичного развития и геополитической напряженностью формирования «новой» многополярной конфигурации мирового социума, проявляющейся, в частности, в противостоянии англосаксонской коалиции и российского государства, выражающегося в санкционных ограничениях и ростом антироссийских настроений [9]. Анализ опыта ГЧП, например, Европейского союза как сообщества синергии интеграции и многогранности, позволит катализировать процессы автономности и технологической независимости, укрепления самодостаточности экономики России в условиях беспрецедентных санкционных рестрикций.

Исследование фокусируется на анализе зарубежного опыта проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) и возможностях его внедрения в России. Главная цель исследования – изучить успешные практики ГЧП за рубежом и определить применимые технические, экономические и организационные аспекты для российских реалий.

Материал и методы исследования

По состоянию на середину 2024 года в системе РИНЦ проиндексировано 14 095 статей, в которых употребляется термин «государственно-частное партнерство». Кроме того, в России ежегодно проходит крупнейший инфраструктурный конгресс «Российская неделя ГЧП», направленный на привлечение инвестиций в инфраструктурные проекты, расширение мер поддержки в стартап-проектах ГЧП, рост инвестиционных потоков в инфраструктуру – технологического и общественного формата, стимулированию задействования механизма ГЧП в ключевые инфраструктурные отрасли [10]. Озвученное свидетельствует о росте обсуждения и интереса к механизму ГЧП в России

как в научном сообществе, так и со стороны публичной власти.

Исходя из пула представленных в научной литературе многочисленных трактовок «государственно-частное партнерство», можно отразить определенные семантические черты данной дефиниции при определенных тенденциях ее формирования. Так, А.С. Коренной [6] предполагает принятие ГЧП в качестве юридически значимого термина как результат консенсуса, сложившегося в научной среде до фиксации представленной формы сотрудничества (в том числе проектного характера) в официальных нормативно-правовых актах, в контексте сущности практически тождественно оцененными данное взаимодействие. И.А. Морозова и И.Б. Дьяконова [8] считают, что подобное зафиксированное в официальных документах взаимовыгодное взаимодействие акторов государственного, частного сектора экономики, а также науки, базируется на определенных принципиальных началах, что, по нашему мнению, характерно и для зарубежного опыта.

Общепризнанным лидером в Европе по задействованию механизма ГЧП в проектной деятельности является Великобритания. Необходимо упомянуть также Францию и Германию, имеющие широкий спектр традиций применения ГЧП в реализуемой проектной деятельности. Отметим, что фундаментальные «правила игры» политического и экономического характера, нормы юридического поведения в партнерских отношениях хозяйственной деятельности государства и бизнес-сообщества в ведущих странах привлечения механизма ГЧП формировались на протяжении столетий. Несомненно, что в эпоху «Индустрии 4.0» данные процессы могут значительно катализироваться, однако имеющаяся накопленная информация представляет собой значительный массив опыта многочисленных поколений, который может быть проецирован в российские реалии.

Ранжирование государств по степени освоения механизма ГЧП

Степень освоения	Представленные государства
Начальная степень освоения ГЧП (1 группа)	Албания, Бельгия, Болгария, Бразилия, Венгрия, Дания, Индия, КНР, Латвия, Мексика, Россия, Словакия, Финляндия, Хорватия, Чехия, ЮАР
Промежуточная степень освоения ГЧП (2 группа)	Германия, Греция, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Португалия, США, Япония
Степень с устоявшимися формами ГЧП (3 группа)	Австралия, Великобритания, Ирландия

В таблице представлены государства, ранжированные по степени развития ГЧП в качестве механизма сотрудничества и взаимодействия в проекторной деятельности [3].

Результаты исследования и их обсуждение

Государства бывшего СССР, страны так называемого «социалистического блока» (Восточной Европы), Латинской Америки, не имеющие длительного опыта привлечения механизма ГЧП в проектную деятельность и находящиеся на этапе становления принципов механизма государственно-частного конструктивного взаимодействия на основе национальных стандартов и законодательства определенного государственно-го строя, в том числе посредством создания государственной структуры по реализации механизма ГЧП, составляют первую группу.

Значительная часть государств Западной Европы, а также Соединенные Штаты, Канада, Япония и ряд других индустриально развитых стран вошло во вторую группу, характеризующуюся совершенствованием имеющихся форм и моделей ГЧП (например, муниципального-частного партнерства), а также изысканием и апробацией новых потоков финансирования проектной деятельности.

В третью группу вошли государства, характеризующиеся как со значительно устоявшимися механизмами ГЧП. Необходимо отметить, что Ирландия до недавнего времени входила во вторую группу, но по определенным критериям ее можно отнести к третьей. К основным признакам данной устоявшейся формы, которые могут быть учтены при развитии ГЧП в России отнесем:

- пролонгация жизненного цикла механизмов ГЧП при реализации проектов;
- эволюционное совершенствование моделей партнерства, системного подхода расчета рисков;
- привлечение средств различных фондов (паевых, пенсионных);
- совершенствование института участия государства в ГЧП;
- поступательное совершенствование формирования кадрового потенциала с коррекцией в зависимости от потребности рынка труда и иных средне- и долгосрочных критериев.

В США, признанном лидере по развитию ГЧП, кооперационное взаимодействие публичной власти и предпринимательского общества имеет широкое распространение,

поддерживается на муниципальном уровне в части задействования данного формата сотрудничества в инфраструктурной сфере муниципалитетов (водопроводно-канализационное хозяйство, сбор и вывоз бытовых отходов, эксплуатация парковочных территорий, обеспечение питания в учреждениях образования и т.п.).

Необходимо отметить, что степень вовлечения механизма в различные отраслевые направления зависит от уровня социально-экономического положения того или иного государства. Тронин А.С. [11], исходя из данного принципа, описывает структуру 615 ГЧП-проектов «G7» следующим образом: здравоохранение (порядка 184); образование (138); автомобильная инфраструктура (92). В каждой стране приоритетной с точки зрения социальной значимости является та или иная отрасль, в которой задействован механизм ГЧП. Например, в Канаде, Франции, Италии данной сферой является здравоохранение.

Тем не менее опыт Франции по применению ГЧП-подхода в здравоохранении и адаптации медицинских учреждений к данному механизму свидетельствует о значительном смещении контрактной системы финансирования в сторону крупных больниц и их подразделений. Известны прецеденты ухудшения партнерских отношений между государством и частным сектором. Со стороны менеджмента озвучивается отсутствие достаточной транспарентности в контексте процедуры ведения переговоров в части заключения новых и пролонгации действующих контрактов (соглашений). На рынке оказания медицинских услуг во Франции иностранные компании сталкиваются со сдерживающими факторами дискриминации бюрократического характера [5].

Приведенный тезис формирует представление о неоднозначности применения в России французского опыта сотрудничества ГЧП-формата в такой чувствительной сфере как здравоохранение, учитывая определенную специфику становления медицинской службы в российском государстве.

В отличие от Франции, в которой нет единого законодательного документа, объединяющего принципы регламентации деятельности ГЧП-проектов в различных формах их реализации, концепция ГЧП Японии складывалась поэтапно с учетом исторических трансформаций послевоенных реалий. Механизм ГЧП властями рассматривался

в качестве катализатора хозяйственной активности, в дальнейшем претерпевшим законодательную корректировку в сторону концептуальных изменений в сегмент частной финансовой инициативы [2].

ГЧП-проекты в Японии характеризуются меньшими объемами оборота финансовых средств (5-10 млрд йен), сосредоточенных (в основном) в сегменте инфраструктуры социального значения (медицина, культура, образование и т.п.).

Сегмент ГЧП в Китае находится в постоянстве динамических изменений. При этом проектная деятельность ГЧП-формата ограничена определенными секторами народного хозяйства Поднебесной. Спецификой ГЧП в КНР, например, при широкомасштабных проектах инфраструктурного развития железных дорог, является особенность финансирования за счет ресурсов государства. Иные ресурсы (заимствования) входят в категорию государственных долговых обязательств, представляющую собой гарантированную государством модель долгового финансирования.

Рынок ГЧП КНР представлен значительной частью государственных предприятий. Тем не менее, несмотря на несколько этапов эволюции ГЧП в Китае, последующее его развитие имеет тенденции к совершенствованию с учетом особой социально-экономической системы в сочетании с государственной инициативой по протекции инновационно-высокотехнологичного развития страны [4].

Основываясь на практике ГЧП за рубежом посредством контент-анализа многочисленных публикаций данного тематического направления, можно предположить, что проектный подход на основе ГЧП позволит повысить степень эвентуальности следующих критериев совместного взаимодействия:

- поступательное формирование и совершенствование особой институционально-правовой среды регламентации взаимодействия государственных и частных акторов;
- консолидация в равноправии резидентов взаимовыгодного сотрудничества на долгосрочную перспективу;
- повышение значимости проектного подхода для государственных и общественных интересов;
- всесторонний характер совместного привлечения ресурсов, консенсус совместного принятия решений по различным аспектам проектной деятельности на платформе ГЧП.

В качестве конструктивного опыта результативного задействования механизма ГЧП приведем формирование зарекомендовавшего в мировой практике организационно-методологического инструмента технологических платформ (ТП), являющегося проводником не только к новому технологическому укладу, но и иным принципам к его достижению со стороны государства, научного и бизнес-сообщества [7], в том числе посредством модели «тройной спирали». В контексте инновационного развития ГЧП создает потенциал ТП, способствующий нивелированию барьеров формирования инновационной среды высокотехнологичного развития, потенциала инфраструктуры.

Кроме того, ГЧП в формате ТП расширяет возможности оперирования инструментарием процесса высокотехнологичного развития, имеющего инновационную направленность. Европейская практика применения ГЧП свидетельствует о гарантиях сохранности за счет направления ресурсов на стратегические приоритеты НИР и НИ-ОКР в архитектуре ТП и ГЧП, в том числе учитывая необходимость нивелирования угроз репутационной составляющей и ответственности, выраженной в необходимости последовательных конструктивных мероприятий в их реализации [12].

Концепция «тройной спирали» (ТС) эвентуально может быть применена для эффективного усиления механизма ГЧП в проектной деятельности, представляющая собой конвергенцию потенциала власти, науки и предпринимательского сообщества, что создает предпосылки для генерации новых социальных форматов взаимодействия в передаче знаний и опыта, трансфера технологий в общем конспекте эволюции «экономики знаний» постиндустриальной эпохи развития. В качестве примера приведем опыт США, являющегося лидером в инновационном развитии территорий на платформе ТС, в которых сосредоточено порядка 150 университетов (в том числе из Лиги плюща) [1], входящие в рейтинги первоклассных мировых ВУЗов. Так, концепция ТС позволила сформировать направления коммерциализации технологий, способствующей взаимовыгодному из трансферу, а также значительному развитию инновационного потенциала университетов.

Участие ведущих университетов в механизме ГЧП создает предпосылки для развития сотрудничества в формате «инноваци-

онного трансфера (лифта)» [12], что может выражаться в механизме кураторства бизнес-проектов, их сопровождению на различных этапах реализации до стадии перманентного эволюционного развития или продуктивного (намеченного) завершения. Представленный механизм потенциально может быть задействован при формировании инновационной среды развития и совершенствования инфраструктурного потенциала, например, в проектах практической значимости или научно-исследовательской направленности. Инновационный средовой фон ГЧП, сформированный по принципу «тройной спирали», потенциально расширит диапазон инструментария реализации проектной деятельности – эвентуально в формате динамичного конструктивно-скоординированного процесса.

Выводы

Учитывая критерий ограниченности объема публикации и многоаспектности тематики имеющегося опыта ГЧП для его практики применения в российских реалиях, представленный краткий экскурс имеет рамочный характер и предполагает дальнейшие исследования и дискуссии. В заключение отметим ряд преимуществ ГЧП в проектной деятельности, которые на протяжении длительного хронологического периода имеют статус зарекомендовавших себя положительных проявлений конструктивного государственно-частного-взаимодействия:

1) Организационно-управленческий эффект обмена знаниями, опытом и трансфера

технологий, в том числе при поддержке органами государственной власти;

2) Формирование инструментария коммуникационного взаимодействия (например, «облачных» технологий), способствующего кооперации в контексте информационного и иного обмена;

3) Верификационная координация поступления и распределения финансовых и иных ресурсов в рамках проектной деятельности;

4) Взаимодополняющий формат использования инфраструктурного и технико-технологического потенциала;

5) Возможность долгосрочного прогнозирования и повышения вероятности нивелирования угроз за счет охвата пула акторов, имеющих различный организационно-правовой статус;

6) Транспарентность «экспертного мнения» их числа ведущих ученых и специалистов управленческого сообщества, в том числе в рамках консультативных мероприятий различного численного наполнения, а также конференций научно-практической направленности;

7) Консолидация деятельности в контексте нормативно-правовой деятельности и законодательного регулирования, разработке и последующего согласования предложений и рекомендаций в рамках проектной деятельности и технологичного развития, регламентации международного сотрудничества в условиях геополитической напряженности.

Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы, выполняемой по теме: «Модели государственно-частного партнерства в инвестиционной деятельности, используемые в российской экономике: оценка и направления повышения эффективности, перспективы развития» (ВТК-ГЗ-ПИ-27, Финансовый университет).

Библиографический список

1. Бабкина Е.В., Сергеев В.А. Тройная спираль инновационного развития: опыт США и Европы, возможности для России // Инновации. 2011. № 12(158). С. 68-78.
2. Воробьева Н.А., Сумарокова О.Е., Паленко А.А. Японские реалии государственно-частного партнерства на современном этапе // Россия и АТР. 2023. № 2(120). С. 67-88. DOI: 10.24412/1026-8804-2023-2-67-88.
3. Гладкова Е.П. Анализ различных форм партнерства в сфере АПК: проблемы и перспективы // Управление экономическими системами. 2016. № 8(90). URL: analiz-razlichnyh-form-partnerstva-v-sfere-ark-problemy-i-perspektivy.pdf (дата обращения: 15.06.2024).
4. Губернаторов А.М., Чистяков М.С. Формирование и развитие региональных инновационных кластеров: опыт китайской Народной Республики // Современные проблемы развития экономики России и Китая: Материалы V международной научно-практической конференции, Благовещенск, 27–29 сентября 2023 года. Благовещенск: Амурский государственный университет, 2024. С. 73-77.

5. Кандино Ш.А. Зарубежный опыт применения механизмов ГЧП в сфере здравоохранения на примере Франции // Форум. 2018. № 3(15). С. 268-271.
6. Коренной А.С. Государственно-частное партнерство в сфере охраны культурного наследия: восточноевропейский опыт и возможности его применения в России // Наследие веков. 2022. № 2(30). С. 57-67. DOI: 10.36343/SB.2022.30.2.004.
7. Лачина Т.А., Казаков М.Ю., Макарова Е.В., Чистяков М.С. Государственно-частное партнерство в конвергенции субъектов национальной инновационной системы и формировании технологических платформ // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 7-4(54).
8. Морозова И.А., Дьяконова И.Б. ГЧП – оптимальная модель взаимодействия частного бизнеса и государства в условиях инновационной экономики // Успехи современного естествознания. 2010. № 11. С. 93–95.
9. Подберезкин А., Чирков М., Чистяков М. Неоколониальная экспансия. Просвещенный эгоизм как парадигма мироустройства в контексте Вашингтонского миропорядка // Свободная мысль. 2024. № 1(1703). С. 97-106.
10. Российская неделя ГЧП [Электронный ресурс]. URL: <https://p3week.ru/#:~:text=Russian%24.06.2024>.
11. Тронин С.А. Гарантии реализации инвестиционного процесса в холдингах // Экономика и предпринимательство. 2016. № 10-1(75). С. 1102-1106.
12. Чекушов А.А., Чирков М.А., Чистяков М.С. Технологическая платформа как инструмент реализации права субъектности в механизме государственно-частного партнерства // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2019. № 3. С. 69-80.