

УДК 334.012.4
ББК 65.050.2

DOI: 10.25683/VOLBI.2018.44.324

Chernov Sergey Sergeevich,
candidate of economics, assistant professor,
head of the department of Industrial management
and economics of energy
of Novosibirsk State
Technical University,
Novosibirsk,
e-mail: chernov@corp.nstu.ru

Чернов Сергей Сергеевич,
канд. экон. наук, доцент,
зав. кафедрой Производственного менеджмента
и экономики энергетики
Новосибирского государственного
технического университета,
г. Новосибирск,
e-mail: chernov@corp.nstu.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

FOREIGN EXPERIENCE IN IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
08.00.05 – Economics and management of national economy

Государственно-частное партнерство как эффективный механизм взаимодействия государства и частного сектора для реализации инвестиционных проектов является на сегодняшний день одной из перспективных форм взаимодействия как в российской экономике, так и в зарубежной. Однако реализация механизма государственно-частного партнерства в зарубежной экономической системе относится к концу XX века и датируется первыми заключенными договорами в Великобритании в 1981 году, а с 1992 года правительство Дж. Мейджора провозгласило о новой форме ГЧП — «Частная финансовая инициатива» (PFI — Private Finance Initiative) [1, с. 119]. Таким образом, ГЧП в зарубежной практике насчитывает историю более 25 лет, что позволяет говорить об имеющейся определенной нормативной, методологической и практической базе. В контексте российской нормативно-правовой базы государственно-частное партнерство определено как юридически оформленное на определенный срок соглашение, основанное на объединении ресурсов, распределении рисков между партнерами (публичным и частным) с целью осуществления на основании заключенного соглашения механизма привлечения частных инвестиций в экономику и обеспечения повышения качества, доступности и конкурентоспособности товаров, работ, услуг, обеспечение которыми возложено на полномочия органов государственной и муниципальной власти. В рамках научной статьи автором проанализированы актуальные современные исследования, проведенные The World Bank и другими исследовательскими группами, посвященные государственно-частному партнерству как наиболее эффективному и перспективному направлению взаимодействия частного сектора экономики и государства с целью реализации инфраструктурных инвестиционных проектов. В ходе исследования автор рассматривает основные формы и модели реализации ГЧП в зарубежной практике, анализирует механизм его реализации с учетом таких аспектов, как продолжительность (срок) реализации проекта. Также на основе имеющихся данных анализируются и слабые стороны ГЧП за рубежом, что позволяет определить их происхождение, проанализировать влияние на проекты и спроектировать возможные результаты с учетом их влияния.

Public-private partnership as an effective mechanism of interaction between the state and the private sector for implementation of investment projects is currently one of the most promising forms of interaction, both in the Russian economy and in the foreign economy. However, the implementation of the mechanism of public-private partnership in the foreign economic system dates back to the end of the 20th century and dates from the first contracts concluded in the UK in 1981, and since 1992 the government of J. Major has announced a new form of PPP — the «Private Financial Initiative» (PFI — Private Finance Initiative) [1, p. 119], thus PPP in foreign practice has a history of more than 25 years, which allows us to talk about the available certain regulatory, methodological and practical basis. In the context of the Russian regulatory framework, public-private partnerships are defined as a legally binding agreement based on the pooling of resources, allocation of risks between partners (public and private), with a view to implementing, on the basis of an agreement, a mechanism for attracting private investment in the economy and ensuring the improvement of quality, accessibility and competitiveness of goods, works, and services, the provision of which is entrusted to the powers of state and municipal authorities. Within the framework of the scientific article, the author analyzed current and urgent research conducted by The World Bank and other research groups on public-private partnerships as the most effective and promising direction for interaction between the private sector of the economy and the state with the aim of implementing infrastructure investment projects. In the course of the study, the author looks at the main forms and models of PPP implementation in foreign practice, analyzes the mechanism for its implementation, taking into account such aspects as the duration (period) of the project. Additionally, on the basis of available data, the weaknesses of PPPs in foreign countries are analyzed, which makes it possible to determine their origin, analyze the impact on the projects and design the possible results taking into account their influence.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, договор, фаза, соглашение, ответственность, риски, продолжительность, четырехфазный проектный цикл ГЧП, опыт, экономика, контракт.

Keywords: public private partnership, concession, contract, phase, agreement, responsibility, risks, duration, four-phase PPP project cycle, experience, economy, contract.

Актуальность. Несмотря на большой объем исследований, посвященных государственно-частному партнерству (далее — ГЧП) в различных общественно-экономических секторах, данная тема является перспективной и ключевой с позиции анализа реализуемых процессов реформирования экономики.

В подтверждение актуальности говорит и необходимость реализации новых форм и методов взаимодействия государства и частного сектора (бизнеса) в процессе реализации инвестиционных проектов, направленных на совершенствование и модернизацию отдельных отраслей экономики.

На сегодняшний день важность ГЧП как инструмента экономического и политического взаимодействия государства и частного сектора признается многими странами, что, в свою очередь, выражается в формировании нормативной базы, методических разработках, выделении государственных ассигнований на реализацию проектов и механизмов для снижения возможных рисков при реализации проектов.

Важность ГЧП для экономик стран трудно переоценить, и в этой связи становится актуальным анализ зарубежной практики реализации ГЧП и механизмов его регулирования. Именно в контексте зарубежного опыта можно проследить основные элементы, стадии реализации ГЧП, нормативную базу, а также проблемные аспекты, имеющиеся в процессе реализации проектов ГЧП.

Научной новизной исследования стали сформулированные данные о текущем состоянии реализации проектов ГЧП в зарубежных странах, сформулированы этапы (фазы) реализации проектов исходя из практики зарубежных стран, а также определены имеющиеся проблемные аспекты, решение которых позволило бы обеспечить более эффективное развитие ГЧП.

Целью исследования является анализ зарубежного опыта реализации ГЧП с позиции нормативной и методологической базы, определение стадий реализации ГЧП и проблемных аспектов данного направления.

Задачами исследования исходя из заявленной цели являются: анализ моделей ГЧП зарубежных стран и их характеристика; анализ динамики и уровня развития ГЧП с позиции форм и методов реализации проектов; определение основных направлений и проблемных аспектов реализации проектов ГЧП.

Объектом исследования является государственно-частное партнерство и механизмы его реализации в экономике зарубежных стран.

Информационную основу исследования составляют отечественные и зарубежные материалы Министерства энергетики РФ, Национального центра Государственно-частного партнерства, The World Bank.

Основная часть

Формулируя понятие государственно-частного партнерства с позиции внутригосударственного определения, стоит в первую очередь сказать, что согласно российскому законодательству ГЧП предполагает «...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 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» [1]. Таким образом, российская законодательная база закрепила понятие и формы ГЧС в общем контексте без конкретизации области применения.

В целом же стоит сказать, что на сегодняшний день не существует единого общепринятого определения ГЧП, о чем свидетельствуют различные интерпретации данного понятия как в рамках российских исследований, так и зарубежных. Так, например, в рамках труда «Public-Private Partnerships' implementation in the Energy Sector in Africa: Challenges, Best Practices and New Trends» изложено: «A large variety of terms, definitions, and acronyms are used to describe private participation in public service provision» [2, с. 7], что определяет ГЧП как процесс участия частного сектора в реализации государственных проектов, который имеет широкий спектр терминов и аббревиатур. В данном труде прописывается, что договор (контракт) в рамках ГЧП, в отличие от традиционных форм государственных контрактов, характеризуется как юридический контракт (соглашение), предусматривающий разграничение рисков и возложение ответственности за предоставление государственных услуг частному лицу.

Стоит также остановить свое внимание на исследовании «Public Private Partnership. The next continuum», в котором говорится: «Public-private partnerships (PPP) have become the preferred mode for the construction and operation of infrastructure projects, both in developed and in developing countries» [3, с. 4] — партнерские взаимоотношения между государством и частным сектором (бизнесом) (ГЧП) стали приоритетным механизмом для реализации и инфраструктурных проектов как в развитых, так и в развивающихся странах. ГЧП в своей сущности позволяет не только привлечь капитал на реализацию инфраструктурных проектов, но также обеспечить привлечение частного сектора с имеющимся опытом и наработанными навыками, что, в свою очередь, обеспечивает эффективную реализацию проектов и предоставление качественных услуг.

В зарубежной практике договор (контракт) ГЧП распределяет как риски, так и вознаграждение (доход) между участниками сделки, то есть частным лицом и государственным владельцем или спонсором проекта. Другими словами, компенсация (выплаты), получаемая частным лицом за участие в контракте, может варьироваться в зависимости от производительности и окупаемости проекта.

В зарубежной практике частный сектор вовлекается в реализацию инфраструктурных проектов несколькими способами (формами), в частности посредством ГЧП и «private participation in infrastructure (PPI)» [2, с. 8], то есть частного участия в инфраструктуре (ППИ). Последняя форма участия относится к отчуждаемым и коммерческим проектам.

В зарубежной практике ГЧП имеет место широкий спектр моделей с основными отличительными чертами, в частности:

- 1) наличие собственных основных средств;
- 2) степень ответственности за инвестиции;
- 3) прогнозируемые риски;
- 4) продолжительность контракта (договора);

5) виды ГЧП, которые, в свою очередь, имеют пять укрупненных форм соглашений (договоров/контрактов):

- контракты на поставку и управление;
- контракт «под ключ»;
- affermage/лизинг;

- концессия или концессионное соглашение;
- частная финансовая инициатива (PFI) и частная собственность.

Основные характеристики зарубежных моделей ГЧП можно представить в виде схемы (см. рис. 1).

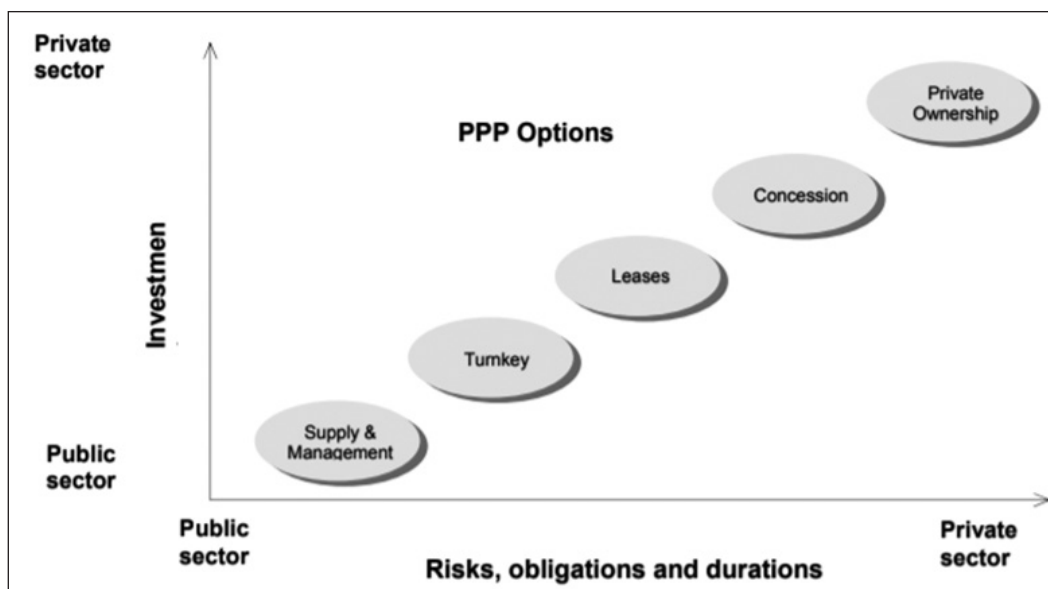


Рис. 1. Основные характеристики зарубежных моделей ГЧП

Источник: [4, с. 5].

Представленные на рис. 1 пять зарубежных моделей ГЧП имеют в своем содержании множество вариаций, но их основные характеристики представлены в таблице.

Таблица

Classification of PPP models

Broad category	Main variants	Ownership of capital assets	Responsibility of investment	Assumption of risk	Duration of contract (years)
Supply and management contract	Outsourcing	Public	Public	Public	1–3
	Maintenance management	Public	Public/Private	Public/Private	3–5
	Operational management	Public	Public	Public	3–5
Turnkey		Public	Public	Private/Public	1–3
Affermage/Lease	Affermage	Public	Public	Private/Public	5–20
	Lease*	Public	Public	Private/Public	5–20
Concessions	Franchise	Public/Private	Private/Public	Private/Public	3–10
	BOT**	Public/Public	Private/Public	Private/Public	15–30
Private ownership of assets and PFI type	BOO/DBFO	Private	Private	Private	Indefinite
	PFI***	Private/Public	Private	Private/Public	10–20
	Divestiture	Private	Private	Private	Indefinite

* Build-Lease-Transfer (BLT) is a variant.

** Build-Operate-Transfer (BOT) has many other variants such as Build-Transfer-Operate (BTO), Build-OwnOperate-Transfer (BOOT) and Build-Rehabilitate-Operate-Transfer (BROT).

*** The Private Finance Initiative (PFI) model has many other names. In some cases, asset ownership may be transferred to, or retained by the public sector.

Источник: [4, с. 5].

Представленные в рамках таблицы категории ГЧП в контексте зарубежной практики имеют отдельные характерные черты, в частности, в разделе «Ownership of capital assets» преобладает общественное (государственное) право собственности на активы, и лишь в от-

дельных моделях ГЧП присутствует частное право собственности на капитал.

Схожая ситуация с элементом «Responsibility of investment». В большинстве моделей ГЧП ответственность за реализацию ГЧП возложена на общественного

(государственного) участника, при этом имеет место и частная ответственность, а также обоюдная, то есть разделение ответственности между участниками ГЧП (государством и частным сектором).

Отдельный интерес вызывает продолжительность заключаемого контракта. В частности, практически во всех формах и моделях ГЧП в зарубежной практике минимальным сроком реализации ГЧП определена продолжительность в один год. При этом в рамках категории «Private ownership of assets and PFI type» с вариантами реализации «BOO/DBFO» и «Divestiture» срок реализации инфраструктурных проектов в рамках ГЧП не определен, следовательно, может быть установлен по согласованию сторон в свободной вариации.

Стоит отметить, что в рамках зарубежной практики реализации ГЧП в последнее время имеет место реализация комбинированного типа взаимодействия, что позволяет наиболее эффективно обеспечить реализацию проектов.

С целью оценки эффективности реализации ГЧП за рубежом аналитический центр World Bank Group провел исследование «Benchmarking Public-Private Partnerships

Procurement 2017», в рамках которого были обобщены основные принципы, механизмы и элементы реализации ГЧП в различных секторах экономики.

В рамках исследования «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017» осуществлен сравнительный анализ проектов ГЧП. По итогам исследования были определены четыре проектных цикла ГЧП, которые, в свою очередь, выражаются в следующих этапах: подготовительный (Preparation), этап закупки (Procurement), этап осуществления управления контрактом ГЧП (Contract management) и этап управления незатребованными предложениями (отклоненными) (USPs).

Если говорить о практике реализации четырехфазного проектного цикла ГЧП в рамках зарубежной практики, стоит рассмотреть приведенный пример реализации проектов ГЧП в автомобильной отрасли. Данный пример изложен в «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017» в качестве демонстрационного, характеризующего национальные нормативные рамки и представляющего реализацию этапов ГЧП по состоянию на конец марта 2016 года (см. рис. 2).

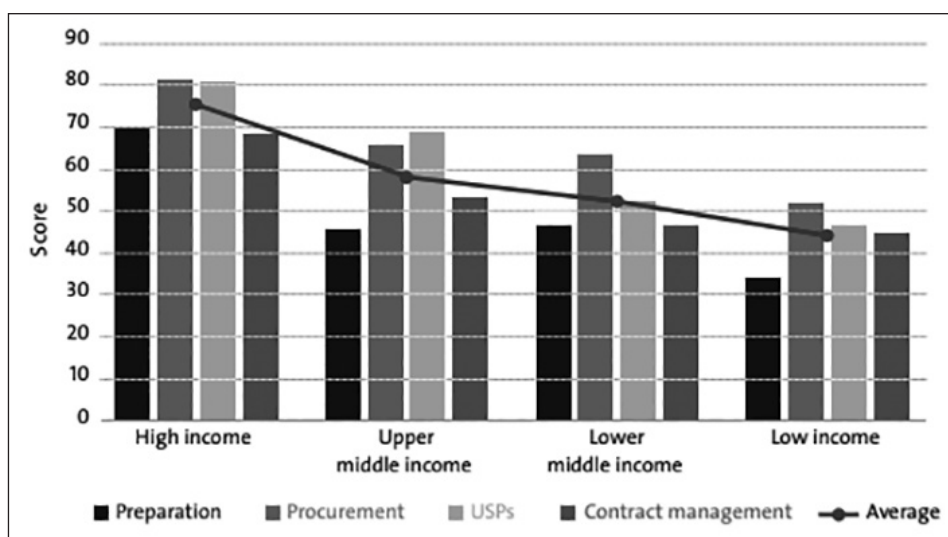


Рис. 2. Benchmarking PPP Procurement scores by area and income-level group (score 1–100)

Источник: [5, с. 11].

Представленные на рис. 2 циклы и средний показатель (красная в источнике линия) демонстрируют, что средняя производительность каждой из областей (фаз) варьируется в разных стадиях и имеет связь с уровнем дохода. Рис. 2 показывает, что при более высоком уровне доходности проектов производительность по всем четырем фазам также становится более высокой.

Исследование «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017» продемонстрировало, что в рамках представленных четырех фаз реализации ГЧП значительное число исследуемых стран имеют достаточно низкие баллы, в частности, это относится к показателям фазы подготовки проектов и управления проектами. Следовательно, имеет место необходимость совершенствования регулирования процесса начальной стадии закупок ГЧП, а также этапа подготовки проекта, которому будут следовать стороны после подписания контракта ГЧП.

Если говорить о регионах, на базе которых осуществлялось исследование «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017», то это: Восточ-

ная Азия и Тихий океан (East Asia and Pacific); Европа и Центральная Азия (Europe and Central Asia); Латинская Америка и Карибский бассейн (Latin America and Caribbean); Ближний Восток и Северная Африка (Middle East and North Africa); Организация экономического сотрудничества и развития (OECD High income); Африка южнее Сахары (Sub-Saharan Africa); Южная Азия (South Asia) (см. рис. 3 на стр. 207).

В целом были проанализированы данные по 82 странам с их нормативными рамками и институциональным механизмом реализации ГЧП. Исследование «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017» показало, что каждая из экономик имеет свои четкие рамки регулирования ГЧП, при этом согласно полученным данным 71 % экономик для реализации ГЧП используют концессию или регулируются законом о ГЧП, 11 % стран (экономик) используют методические рекомендации в политике реализации ГЧП, а оставшиеся 18 % прибегают к общему закону о государственных закупках для управления контрактами по ГЧП.

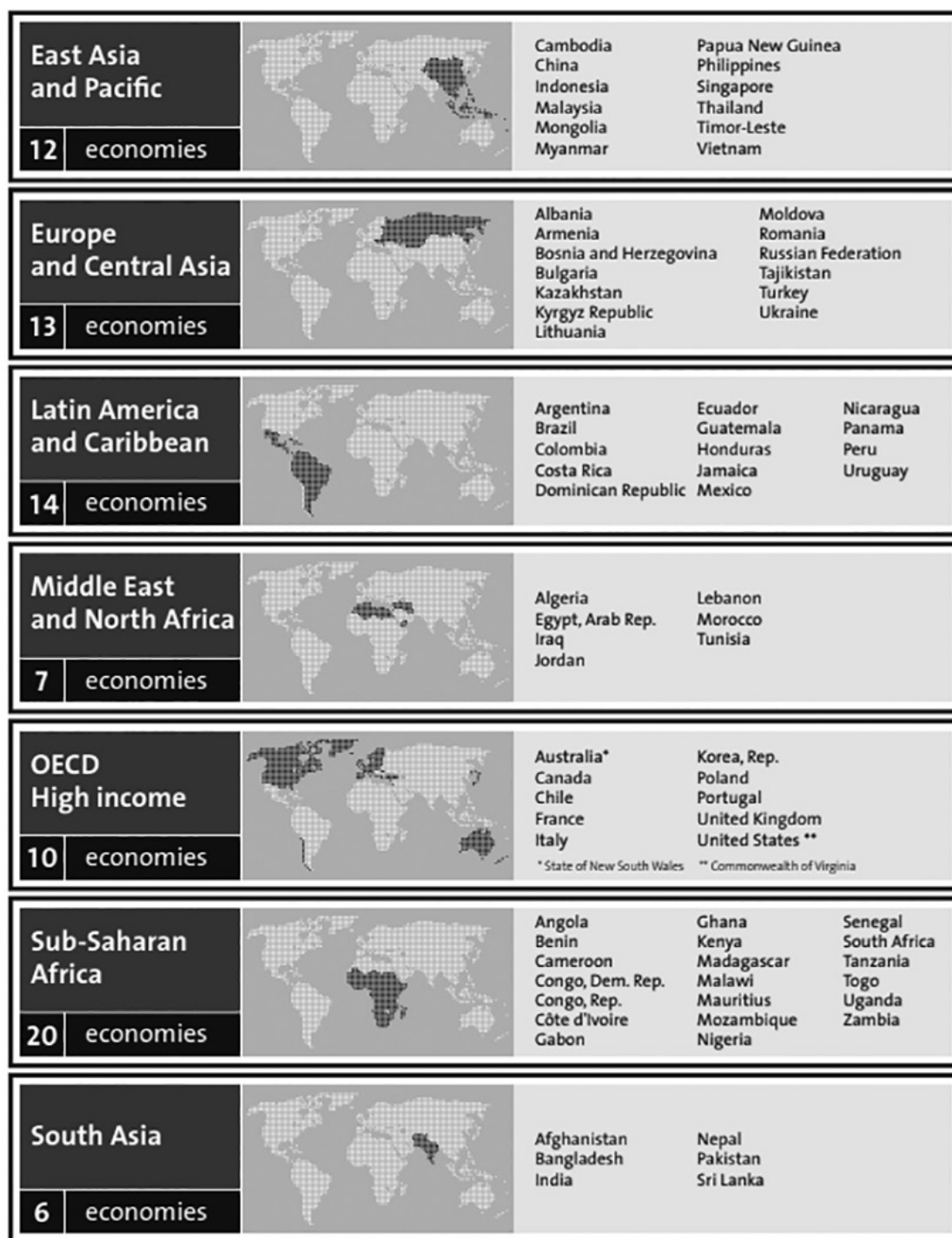


Рис. 3. Economies covered in Benchmarking PPP Procurement 2017

Источник: [5, с. 17].

Полученные в ходе исследования «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017» данные демонстрируют смешанную систему подходов к обеспечению ГЧП с позиции устойчивости финансовой системы и совместимости с национальными инвестиционными программами.

Управление проектами ГЧП призвано обеспечить согласованность с инвестиционными приоритетами страны, что, в свою очередь, ведет к формированию условий финансовой устойчивости и реализации стратегических значений.

Почти три четверти экономик (стран) в процессе управления проектами ГЧП осуществляют согласование с мини-

стерством финансов страны до начала осуществления процедуры закупки. Но при этом только 55 % требуют юридической согласованности между участниками ГЧП и только 25 % имеют механизм добровольного согласования между участниками.

Несмотря на то что ГЧП в зарубежной практике имеет достаточно широкое распространение, строгие оценки проектов требуют детальной подготовленности и проработанности методологической базы. На сегодняшний день одной из главных проблем развивающихся рынков в процессе привлечения инвестиций частного сектора является подготовка продуманного структурированного проекта ГЧП.

Так, например, по данным исследования «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017», примерно две трети проанализированных экономик (стран) требуют определенного воздействия на социально-экономические процессы с целью доступности финансирования, идентификации рисков, осуществления сравнительной оценки потенциального проекта ГЧП. При этом лишь одна треть этих стран (см. рис. 3) со своей стороны разработали и приняли методологические документы, позволяющие провести эти оценки. Почти в половине стран рыночная оценка проектов ГЧП не требуется, что, в свою очередь, говорит об отсутствии четкого механизма проработанности проектов ГЧП.

Таким образом, многие страны в рамках существующих положений выходят на рынок без проведения систематического анализа состояния рыночной конъюнктуры, позволяющего обеспечить эффективность реализации ГЧП.

Стоит также отметить, что приведенные данные в рамках исследования «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017» демонстрируют, что преобладающая часть стран отводит минимальный период для подготовки проекта ГЧП — срок не более 30 дней, при том что процесс подготовки проекта является достаточно сложным, требующим значительных усилий и, следовательно, существенного объема времени для подготовки рационального, экономически эффективного предложения.

Заключение

В рамках научной статьи и на основании данных, полученных из зарубежных источников, можно сделать следующие выводы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Шаповалова Н. В., Королева Н. В. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт // Проблемы управления рыночной экономикой : межрегион. сб. науч. тр. Томск : Изд-во ТПУ, 2014. Ч. 1. С. 119–122.
2. Public-Private Partnerships' implementation in the Energy Sector in Africa: Challenges, Best Practices and New Trends / United Nations Economic Commission For Africa. Addis Ababa, Ethiopia, 2011. 114 p.
3. Public Private Partnership. The next continuum. India : Ernst & Young LLP, 2013. 32 p.
4. A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure / United Nations. Economic and Social Commission for Asia And The Pacific. Bangkok, 2011. 83 p.
5. Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017. Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs / International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. 2018. 166 p.

REFERENCES

1. Shapovalova N. V., Koroleva N. V. Public-private partnership: foreign experience // Problems of market economy management: interregional collection of scientific papers. Tomsk: Publishing house TPU, 2014. Part 1. P. 119–122.
2. Public-Private Partnerships' implementation in the Energy Sector in Africa: Challenges, Best Practices and New Trends / United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa, Ethiopia, 2011. 114 p.
3. Public Private Partnership. The next continuum. India : Ernst & Young LLP, 2013. 32 p.
4. A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure / United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Bangkok, 2011. 83 p.
5. Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017. Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs / International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank. 2018. 166 p.

Как цитировать статью: Чернов С. С. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 3 (44). С. 204–209. DOI: 0.25683/VOLBI.2018.44.324.

For citation: Chernov S. S. Foreign experience in implementation of THE public-private partnerships // Business. Education. Law. 2018. No. 3 (44). P. 204–209. DOI: 0.25683/VOLBI.2018.44.324.

Во-первых, в рамках зарубежной практики на сегодняшний день реализуется пять форм ГЧП с преобладающим числом контрактов на поставку и управление и концессионных соглашений.

Во-вторых, стоит подчеркнуть, что практика реализации ГЧП в зарубежных странах базируется на четырех фазах (стадиях), которые, в свою очередь, не всегда являются эффективными. Как показали результаты исследования «Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017», существует прямая зависимость уровня финансового дохода области (стадии) и показателя средней производительности по реализации проектов ГЧП.

В-третьих, результаты проведенного исследования The World Bank продемонстрировали необходимость совершенствования стадии закупок (одной из четырех фаз (стадий)) ГЧП, а также подготовительного этапа разработки проекта ГЧП, который должен стать основой после его реализации сторонами.

В рамках научной статьи и на основе зарубежных исследований автором формулируются выводы, относящиеся к проблемным сторонам реализации ГЧП в рамках зарубежного опыта, в частности, это относится к необходимости совершенствования нормативной и методологической базы ГЧП, к процедуре анализа проектов, к установлению минимизированного срока для подготовки проектов ГЧП.

Все это говорит о несовершенстве системы ГЧП, реализуемой за рубежом, и необходимости проведения дальнейших исследований с целью формирования базы для разработки предложений по совершенствованию внутрироссийской практики реализации ГЧП.