

УДК 336.1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО»

Казаковцева М.В.

ФГБОУ ВПО «Марийский государственный университет», Йошкар-Ола, Россия (424000, Йошкар-Ола, пл. Ленина, 1), e-mail: marina290576@mail.ru

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в предоставлении общественных услуг быстро развивается и вызывает большой интерес во всем мире. Целью государственно-частного партнерства является рациональное использование средств и повышение экономической эффективности государственного сектора. ГЧП, прежде всего, помогает избежать возможного негативного эффекта от исключительной прерогативы государства на собственность и оказание услуг. ГЧП сочетает в себе лучшее из «двух миров»: частный сектор и его ресурсы, управленческие навыки и технологии, а также государственный сектор с его регулирующей деятельностью и защитой общественных интересов. В целях всестороннего изучения сути государственно-частного партнерства в работе рассмотрены существующие подходы к дефиниции данного понятия. В исследованных работах зарубежных и отечественных авторов, документах общественных и правительственных организаций, российских законодательных актах прослеживается многообразие подходов к формулированию понятия ГЧП и одновременно прослеживается достаточная неопределенность, недостаточная унифицированность и некая переказанность. С учетом выявленной многоаспектности данного понятия предлагается использовать наиболее обобщенное определение, данное д.ю.н. В.Е. Сазоновым.

Ключевые слова: черты и суть государственно-частного партнерства, определение понятия «государственно-частное партнерство».

THEORETICAL APPROACHES OF DEFINITION OF THE CONCEPT "PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP"

Kazakovtseva M.V.

Mari state university, Yoshkar-Ola, Russia (424000, Yoshkar-Ola, Lenin square, 1), e-mail: marina290576@mail.ru

The Public-Private Partnership (PPP) in providing public services quickly develops and causes a great interest around the world. The purpose of state-private partnership is rational use of means and increase of economic efficiency of public sector. PPP, first of all, helps to avoid possible negative effect from an exclusive prerogative of the state on property and rendering services. PPP combines the best of "two worlds": the private sector and its resources, administrative skills and technologies, and also public sector with its regulating activity and protection of public interests. For comprehensive study of an essence of Public-Private Partnership in work existing approaches to a definition of this concept are considered. In the studied works of foreign and domestic authors, documents of the public and governmental organizations, the Russian acts the variety of approaches to a formulation of concept PPP is traced and the sufficient uncertainty, insufficient commonality and a certain retelling is at the same time traced. Taking into account the revealed multidimensionality of this concept it is offered to use the most generalized definition given doctor of jurisprudence V. E. Sazonov.

Keywords: lines and essence of public-private partnership, concept "public-private partnership" definition.

Введение

В экономике ряда развитых и развивающихся стран возникла особая форма взаимодействия государства и частного сектора, обозначаемая обычно термином Public-Private Partnership (PPP). В российской литературе принят термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) [4]. ГЧП в предоставлении общественных услуг быстро развивается и вызывает большой интерес во всем мире. Но почему эта концепция, едва упоминаемая пятнадцать лет назад, в настоящее время привлекает такой значительный интерес? Ответ заключается в том, что ГЧП, прежде всего, помогает избежать возможного негативного

эффекта от исключительной прерогативы государства на собственность и оказание услуг, с одной стороны, и полной приватизации, с другой. ГЧП сочетает в себе лучшее из «двух миров»: частный сектор и его ресурсы, управленческие навыки и технологии, а также государственный сектор с его регулирующей деятельностью и защитой общественных интересов [5].

Цель исследования

Имеется много веских причин, почему правительства стран региона ЕЭК ООН и всего мира приветствуют развитие ГЧП, а также множество свидетельств его успешного функционирования. Являясь сложным механизмом, ГЧП требует развития различных навыков и создания специализированных структур, новых институтов поддержки, а также приводит к штатным изменениям в государственных органах власти [5].

В настоящее время в РФ имеется большой потенциал для развития разнообразных форм ГЧП [6]. В интервью «Российской газете» директор Департамента инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства Минэкономразвития России С.Ю. Беляков сказал: «создание инфраструктуры – это функция государства, и такие объекты, как дороги, мосты, железнодорожные пути, объекты коммунальной инфраструктуры, находятся на балансе государства. При этом строительство объектов инфраструктуры – это дорогие и часто достаточно долгие проекты. Кроме того, много средств необходимо на содержание таких объектов. Если в такие проекты привлекать частного инвестора, софинансируя стройку со стороны государства или полностью строя за счет средств инвестора, и передавать объект частнику в эксплуатацию, то и качество строительства, и качество эксплуатации сильно возрастает. Кроме того, существенно снижаются затраты бюджета. А инвестор получает возможность вернуть вложенные средства и получить доход на этапе эксплуатации» [7].

Целью ГЧП является рациональное использование средств и повышение экономической эффективности государственного сектора. Достижение этой цели возможно только в том случае, когда и органы государственной власти и частный бизнес несут ответственность за ту часть проекта, в которой они располагают большими компетенциями и берут на себя те риски, с которыми они могут справиться лучше.

В целях всестороннего изучения сути ГЧП необходимо рассмотреть существующие подходы к дефиниции данного понятия.

Материал исследования

В работах зарубежных и отечественных авторов прослеживается разнообразие подходов к определению понятия ГЧП и одновременно прослеживается некая пересказанность.

Международная организация «Economic and social Commission of the United Nations for Asia and the Pacific» дает следующее определение: «Государственно-частное партнерство –

это сотрудничество государства с частным сектором для количественного увеличения и качественного улучшения предоставления инфраструктурных услуг. Партнеры, как правило, посредством юридически обязывающего соглашения или посредством какого-либо другого механизма соглашаются разделить ответственность по реализации и/или эксплуатации и управлению инфраструктурным проектом. Такое сотрудничество основано на компетентности каждого партнера, который отвечает четко определенным государственным интересам через соответствующее распределение ресурсов, рисков, ответственности и денежных вознаграждений» [13].

В документах организации «PPP Canada Inc.» дается следующее определение: «Государственно-частное партнерство представляет собой такой способ обеспечения государственной инфраструктуры на долгосрочной основе, в соответствии с которым частный сектор берет на себя основную долю ответственности по рискам и осуществляет финансирование создания объектов инфраструктуры, от разработки до долгосрочного обслуживания. Государственно-частное партнерство решает такие проблемы, встающие при осуществлении управления большими и сложными инфраструктурными проектами, как отсутствие оценки капитала и рисков; отсутствие возможностей грамотного осуществления разработки и обеспечения инфраструктуры; недостаточный учет средств на протяжении всего времени создания объектов инфраструктуры, а также проблему недостаточной договорной дисциплины, которая создает порочные стимулы способствования изменению заказов и увеличения расходов для подрядчиков» [16].

Определение из Практического руководства Европейской экономической комиссии по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства гласит: «Государственно-частное партнерство основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора. Его ключевыми особенностями являются: а) долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет); б) передача рисков частному сектору; в) многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами. Государственно-частное партнерство обращается к инновационным методам, применяемым государственным сектором для заключения контракта с частным сектором, использующим свой капитал и управленческий потенциал при реализации проектов в соответствии с установленными временными рамками и бюджетом, в то время как государственный сектор сохраняет ответственность за обеспечение населения этими услугами выгодным для него способом и оказывает позитивное воздействие на экономическое развитие и повышение качества жизни населения» [5].

Старший специалист Всемирного банка Джеффри Делмон определяет данный термин так: «Термин “государственно-частное партнерство” употребляется в наиболее широком смысле и означает любые контрактные или юридические отношения между государственными и частными структурами с целью улучшения и/или расширения инфраструктурных услуг, исключая контракты по государственному заказу (государственные закупки). Государственно-частное партнерство представляет собой подход к предоставлению услуг в области инфраструктуры, который коренным образом отличается от традиционных государственных закупок и связан с рядом вызовов» [3].

Международное рейтинговое агентство Standard & Poor's в своих публикациях дает следующее определение: «Частно-государственное партнерство (ЧГП) – это среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, основанное на разделении рисков и доходов, а также на объединении ресурсов и компетенций» [15].

Согласно подходу, связанному с государственной политикой и управлением, ГЧП находится на границе отношений государства и бизнеса, не являясь ни институтом приватизации, ни институтом национализации, а лишь формой оптимизации исполнения государством своих обязанностей перед обществом, т.е. бесперебойного предоставления населению публичных благ [14].

Приведем ряд определений понятия ГЧП, предлагаемых отечественными учеными.

Профессор МГИМО, д.э.н. В.Г. Варнавский полагает, что: «государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленную (как правило, на фиксированный срок), предполагающую соинвестирование и разделение рисков систему отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями» [1].

Профессор Института экономики РАН С.Н. Сильвестров дает следующее определение: «Государственно-частное партнерство – это не что иное, как организационный альянс между институтами государства и бизнеса, направленный на реализацию крупномасштабных или уникальных проектов в различных областях жизни, прежде всего производственной инфраструктуре, а в последние годы в социальной сфере» [11].

В своем исследовании Н.В. Резниченко определяет данное понятие следующим образом: «государственно-частное партнерство представляет собой долгосрочный взаимовыгодный контракт между государственным органом власти и частным сектором, представленный специальной управляющей компанией, с целью создания общественной инфраструктуры

и/или оказания на ее основе услуг, в котором: используются материальные и нематериальные ресурсы государственного и частного секторов; разделяются риски, обязанности, права, а также выгоды между государством и частным сектором; требования к результату определяются государством, выгоды между государством, частным сектором и пользователями» [9].

Председатель Генерального Совета Центра развития Государственно-частного партнерства, к.ю.н. А.А. Спиридонов дает такое определение: «Государственно-частное партнерство – это юридически оформленные отношения органов власти и субъектов предпринимательства в отношении объектов, находящихся в юрисдикции государства, основанные на обязательном разделении рисков, учете интересов и координации усилий сторон, осуществляемые в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное общественно-государственное значение» [12].

И.А. Губанова в своей кандидатской диссертации предлагает следующее определение: «В широком смысле государственно-частное партнерство – это система правовых норм, образующая самостоятельный межотраслевой правовой институт. Данный институт регулирует общественные отношения, связанные со взаимодействием государства в лице уполномоченных федеральных органов, и/или субъектов Федерации в лице уполномоченных органов субъектов Федерации, и/или муниципальных образований в лице уполномоченных органов местного самоуправления с юридическими лицами (в том числе индивидуальными предпринимателями), зарегистрированными в установленном законом порядке, и физическими лицами в целях достижения общественно важных и полезных целей и решения задач при реализации функций государства. Как система, объединяющая различные правовые формы сотрудничества участников проектов государственно-частного партнерства, данный институт понимается в узком смысле. К данной системе сотрудничества относятся: концессионные соглашения, государственные корпорации, фонды, созданные в целях реализации инвестиционных проектов, федеральные целевые программы, договоры на выполнение научно-исследовательских работ, а также опытно-конструкторских работ, договоры доверительного управления имуществом, совместно финансируемые предприятия» [2].

В докладе «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве», подготовленном общественной организацией Ассоциация Менеджеров, предложено следующее определение: «частно-государственное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей – от промышленности и НИОКР до сферы услуг» [8].

В российских законодательных актах также даются различные определения ГЧП.

Закон Республики Марий Эл «Об участии Республики Марий Эл в государственно-частном партнерстве» от 02.08.2011 №45-З закреплено следующее определение: «государственно-частное партнерство – взаимодействие (сотрудничество) Республики Марий Эл в лице органов исполнительной власти, государственных учреждений с частными партнерами в целях реализации социально значимых проектов и программ; развития инвестиционного, инновационного и социального потенциала; привлечения частных партнеров для выполнения работ по строительству, техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, ремонту объектов общественной инфраструктуры; развития общественной инфраструктуры; улучшения качества товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) с использованием объектов общественной инфраструктуры; повышения эффективности эксплуатации объектов общественной инфраструктуры, в том числе повышение энергетической эффективности, достигаемое за счет привлечения средств частных партнеров, осуществляющих эксплуатацию объектов общественной инфраструктуры и производство товаров (выполнение работ, оказание услуг) с их использованием».

Разработанный Министерством экономического развития России проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве», размещенный на официальном сайте министерства 22 июня 2012 г., содержит следующее определение понятия «проект государственно-частного партнерства»:

«проект государственно-частного партнерства – проект, реализующийся при взаимодействии публичного и частного партнеров, с помощью которого публичный партнер получает возможность в большем объеме и более качественно выполнить возложенные на него действующим законодательством обязанности, а частный партнер на условиях распределения рисков привлекает собственные и (или) привлеченные денежные средства и компетенции и выполняет возложенные на него соглашением о государственно-частном партнерстве функции».

Результаты исследования

С учетом выявленной многоаспектности понятия «государственно-частное партнерство» мы согласимся с мнением д.ю.н. В.Е. Сазонова, который рассматривает ГЧП со следующих сторон:

- В широком понимании, государственно-частное партнерство рассматривается как социально-экономическая концепция взаимодействия публичной власти с обществом в целом и с отдельными его стратами, включая бизнес-сообщества, гражданское общество.
- В узком понимании государственно-частное партнерство рассматривается как комплексный административно-правовой, финансово-правовой, гражданско-правовой и

организационно-экономический механизм, представляющий собой систему особых мер, инструментов и механизмов, обеспечивающих экономическое и институционально-организационное сотрудничество государства и частных хозяйствующих субъектов в целях реализации обусловленных и соответствующих публичным интересам инфраструктурных и иных социально значимых проектов или по предоставлению социально значимых услуг [10].

Выводы

Исследование подходов различных зарубежных и отечественных авторов свидетельствует о существующем многообразии подходов к формулированию определения понятия «государственно-частное партнерство», достаточной неопределенности содержания данного понятия и недостаточной унифицированности.

Государственно-частное партнерство является сложным процессом, которым движут зачастую противоречащие друг другу устремления объединившихся партнеров, поэтому оно характеризуется достаточно высокой вероятностью возникновения внутренних дисбалансов и конфликтов в содержании управленческих и правовых форм, в которых происходит реализация проектов государственно-частного партнерства.

Вследствие такой сложной природы этого механизма, в зарубежной и российской научной литературе представлен широкий спектр противоречивых и спорных взглядов и концепций относительно различных аспектов государственно-частного партнерства, его природы, сути и значения данного понятия, форм и особенностей реализации таких партнерств.

Список литературы

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41–50.
2. Губанов И.А. Государственно-частное партнерство в реализации функций российского государства. (вопросы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.03 / Юридический институт (СПб). – СПб., 2010. – 27 с.
3. Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: Практическое руководство для органов государственной власти. – Астана: Апельсин, 2010. – 250 с.
4. Дерябина М.А. Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imeri-eurasia.ru/baner/docladD.doc> (дата обращения: 12.01.14).

5. Европейская экономическая комиссия ООН. Практическое руководство по вопросам эффективности управления в сфере государственно-частного партнерства / ООН. – Нью-Йорк и Женева, 2008. – 114 с.
6. Казаковцева М.В. Государственно-частное партнерство как один из механизмов повышения финансовой самостоятельности субъектов РФ // Рыночная трансформация экономики России: проблемы, направления, пути развития: сборник статей по материалам II Всероссийской научно-практической конференции 6–8 мая 2013 года / под ред. Н.М. Швецова. – Йошкар-Ола: МОСИ – ООО «Стринг», 2013. – С. 133-137.
7. Минэкономразвития готово разрешить инвесторам не только строить проекты, но и эксплуатировать // «Российская Бизнес-газета» – Государственно-частное партнерство № 826 (44). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/12/06/invest.html> (дата обращения: 21.12.13).
8. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». – М.: Ассоциация менеджеров, 2007. – 116 с.
9. Резниченко И.В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. «Менеджмент». – 2010. – Вып.4. – С.58–83.
10. Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов. – М., 2012. – 492 с.
11. Сильвестров. С.Н. Государственно-частное партнерство в инвестиционной сфере энергетики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.koism.rags.ru/science/actions/silv2.php> (дата обращения: 22.01.14).
12. Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования, Актуальные проблемы социально-экономического развития России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010> (дата обращения: 18.12.13).
13. A guidebook on public-private partnership in infrastructure / Economic and social Commission for Asia and the Pacific. – Bangkok: UNESCAP, 2011. – 76 p. – P. 1.
14. Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38, № 3.
15. Standard and Poor's, Public Private Partnerships: Global Credit Survey // Standard and Poor's, New York, United States. 2005.
16. What is a P3? URL: <http://www.p3canada.ca/what-is-a-p3.php> (дата обращения: 22.12.13).

Рецензенты:

Царегородцев Е.И., д.э.н., профессор кафедры экономики и финансов, ФГБОУ ВПО «Марийский государственный университет», г. Йошкар-Ола.

Смирнов А.А., д.э.н., профессор кафедры управления малым и средним бизнесом, ФГБОУ ВПО «Марийский государственный университет», г. Йошкар-Ола.