

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННО–ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

А.Л. КСЕНЗОВ

*Институт экономики Национальной академии наук Республики Беларусь,
г. Минск, Республика Беларусь*

Постановка задачи. Становление рыночной экономики во многом обусловлено степенью взаимодействия государства и бизнеса. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы определяют уровень развития рыночных отношений. Между тем, государство, как регулятор, по-прежнему сохраняет ответственность за выполнение социально–значимых функций, отличие лишь в том, что возрастает роль частного сектора – источника инновационного развития экономики. В последние десятилетия в экономиках ряда развитых и развивающихся стран складывается совершенно особое качество взаимодействия государства и бизнеса, как правило, называемое партнерством. Развитие партнерских отношений во многом связано со сменой философии управления государственными проектами, приходящейся на 1980–е гг. Этот период ознаменован появлением концепции «нового государственного управления» (New Public Management, NPM), построенной на коммерческих началах и направленной на сокращение государственных расходов на предоставление общественных услуг [1, с. 78]. Эффективным инструментом здесь становится государственно–частное партнерство (ГЧП). Термин «государственно–частное партнерство» (Public–Private Partnership, PPP) появился впервые в Англии для характеристики отношений между государством и частным сектором [2, с. 41]. Как правило, эти отношения складывались и развивались в сфере производственной и социальной инфраструктуры. Это касалось автомобильных и железных дорог, аэропортов, морских портов, энергетических сетей, коммунального хозяйства, телекоммуникаций, объектов образования, здравоохранения и культуры. Характерно, что возникновение такого рода отношений стало следствием общего курса на либерализацию и сокращение государственного участия в экономике.

В этой связи, государственно–частное партнерство является основным звеном, увязывающим интересы государства, бизнеса и общества, позволяющее реализовывать общественно значимые проекты, в том числе и формирование инновационной модели развития экономики. Между тем, сегодня не выработано четкого общепризнанного понимания в определении понятия государственно–частного партнерства, как нет среди специалистов и единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП.

Развитие понятийного аппарата. Большинство исследователей, работающих над изучением вопросов государственно–частного партнерства склонны выдвигать разрозненные точки зрения относительно выработки понятия государственно–частного партнерства, в том числе и на его прикладную составляющую. Современные западные экономисты в силу более долгого, чем в странах постсоветского пространства, периода существования подобной проблематики сумели достаточно детально изложить основные черты и принципы государственно–частных партнерств.

Согласно Р. Норменту, исполнительному директору Национального совета по государственно–частному партнерству США, ГЧП – это контрактное соглашение между государственной структурой любого уровня и организацией частного сектора. Посредством данного соглашения навыки и активы каждого сектора взаимодополняются с целью создания услуг или объектов общественного использования. В дополнение к совместному использованию ресурсов, каждая сторона разделяет потенциальные риски и выгоды [3].

В публикациях авторитетного рейтингового агентства Standart and Poor’s ГЧП характеризуется как любое средне– или долгосрочное соглашение между частным и государственным секторами, основанное на разделении рисков и доходов, а также на объединении ресурсов и компетенций.

Исследования американского профессора П. Розенау основываются на том, что ГЧП возникло как юридическая форма кооперации, которая может предотвратить провалы как рынка, так и государства, и совместить лучшие качества обеих сторон таким образом, что получится синергетический положительный эффект [4].

Голландские специалисты в области государственного управления В. Хаам и Дж. Копенхам определяют ГЧП как продолжительную кооперацию между участниками частного и государственного секторов, позволяющую им совместно разрабатывать продукты и услуги, а также рас-

пределять риски, издержки и ресурсы, связанные с предоставлением этих продуктов и услуг [5, с.45].

Иной точки зрения относительно определения цели государственно–частного партнерства, придерживаются зарубежные исследователи С. Линдер и Е. Савас. Так, по их мнению, термин ГЧП – это языковая уловка, признанная замаскировать истинные цели, каковыми являются приватизация и стремление вовлечь частные предприятия в процесс предоставления общественных благ за счет государственных предприятий. Кроме того, партнерства могут быть охарактеризованы и как политический символ, и как политический инструмент: это реформа управления, т. е. инновационный инструмент, который изменит способ осуществления правительственных функций [5, с.44].

Как видно, существует много различных определений ГЧП, но, на наш взгляд, наиболее общее из них дает Всемирный банк: «ГЧП – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [12].

Среди российских исследователей сложилось свое понимание государственно–частного партнерства. На наш взгляд, наиболее содержательно данное понятие раскрывает А. Белицкая. По ее мнению, государственно–частное партнерство – это юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение [6, с.21].

И.А. Губанов определяет ГЧП в широком смысле как систему норм частного и публичного права, образующую самостоятельный межотраслевой институт, регулирующий общественные отношения, связанные с взаимодействием государства в лице уполномоченных органов 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 задач и поддержки реализации функций государства [7, с.27].

Н.Д. Холодная отмечает, что наиболее распространенной является точка зрения на сущность ГЧП, как на контрактное соглашение между государственным агентом и частным сектором, которое позволяет последнему участвовать в предоставлении общественных благ. Таким образом, ГЧП – это форма взаимодействия государства и бизнеса, предусматривающая использование технических, финансовых и управленческих ресурсов частного сектора для достижения задач, поставленных государством [5, с.47].

По мнению Л.С. Демидовой, партнерство представляет собой «систему формализованной кооперации ряда структур, созданную для достижения той или иной цели и опирающуюся на законодательную базу или на неформальные договоренности о сотрудничестве и совместной деятельности» [8, с. 40].

Профессор В. Варнавский рассматривает ГЧП как систему отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме. С практической точки зрения это конкретные проекты, реализуемые государственными органами и бизнесом совместно, или только частными компаниями на объектах государственной собственности. В современном понимании государственно–частное партнерство (Public–Private Partnership) можно охарактеризовать следующим образом, – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно–исследовательских конструкторских работ до обеспечения общественных услуг [2, с.46].

Не смотря на различия в толковании определения государственно–частного партнерства, разновидностей организационно–правовых форм и методов реализации намеченных целей, которые сдерживаются временными рамками их функционирования, выбором сферы практических приложений, большинство исследователей склоняются, что ГЧП направлено на решение общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях как для государства, так и для бизнеса. В этой связи характерными особенностями ГЧП являются следующие:

– ограниченность во времени (проекты обычно создаются под конкретный объект или комплекс объектов, создание которого необходимо завершить в течение определённого периода времени);

– ограниченность в пространстве (проекты привязываются к вполне конкретному объекту или комплексу объектов – крупная жилищная застройка, аэропорты, морские порты, ГЭС и т.п.);

– реализация в условиях конкурентной среды (за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба).

Таким образом, государственно–частное партнерство – юридически узаконенная, организационно выстроенная система отношений, между государством и бизнесом с целью осуществления совместных проектов на взаимовыгодных условиях.

Появление этого нового института обусловлено целым рядом социально–значимых причин. Во–первых, это связано с отсутствием возможности развивать в полном объеме социально значимые сферы экономики из–за нехватки бюджетных средств, во–вторых, низким уровнем качества предоставляемых населению государственных услуг.

При объединении усилий государства и бизнеса в рамках государственно–частного партнерства каждая из сторон реализует свои интересы, имеет собственные цели, решает свои конкретные задачи. Как для государства, так и для частного сектора при осуществлении государственно–частного партнерства возможны финансовые (для государства так же бюджетные), экономические, социальные, политические выгоды. Государственный сектор заинтересован в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг инфраструктурных и социально ориентированных отраслей населению. Основная же задача частного сектора состоит в стремлении получения максимально возможных дивидендов от участия в том или ином совместном проекте. Причём частный сектор выстраивает свои приоритеты таким образом, чтобы не просто получать доход, а иметь стабильный и устойчивый задел на перспективу. При этом обе стороны заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. В любом случае за государством остаются основные рычаги регулирования и контроля. К их числу относятся тарифная политика, контроль за безопасностью, контроль за экологичностью, контроль за качеством обслуживания потребителей. Благодаря сохранению этих контрольных функций государство может уйти от непосредственного руководства хозяйственной сферой и, в свою очередь, предоставить хозяйственную деятельность частному сектору, оставляя за собой контрольные рычаги за деятельностью партнеров по проекту. Частный сектор привносит в ГЧП финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и т.п. Участие частного сектора в совместных проектах обычно сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, созданием новых предприятий, в том числе с иностранным капиталом, налаживанием эффективных кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками.

На основе проведенного анализа можно выделить основные признаки ГЧП. Стороны партнерства должны быть:

– представлены, как государственным, так и частным сектором экономики;

– зафиксированы в официальных документах и носить партнерский, т.е. равноправный характер;

– иметь общие цели и четко определенный общественный (публичный) интерес;

– объединить свои усилия для достижения общих целей.

Как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов. В государственно–частном партнерстве важным является вопрос определения степени вовлеченности частного сектора в решение задач, с учетом специфики имеющихся условий, с тем, чтобы найти разумный и гармоничный баланс между вкладом власти и бизнеса. Государственно–частное партнерство может осуществляться как на краткосрочной, так и на долгосрочной основе, в зависимости от целей, масштаба и сложности решаемых задач. Разнообразие форм, механизмов и сфер применения государственно–частного партнерства делают его универсальным инструментом для решения целого ряда долгосрочных задач. Эти задачи распространяются от создания и развития инфраструктуры до разработки и реализации новых перспективных технологий и видов услуг.

Содержание основных форм. Распространенными организационно–правовыми формами государственных организаций, участвующих в партнерстве с частными структурами, являются: государственные учреждения; государственные унитарные предприятия; государственные корпорации; финансово–промышленные группы; некоммерческие партнерства и автономные некоммерче-

ские организации; фонды. Участниками государственно–частного партнерства со стороны частного сектора экономики могут выступать граждане и юридические лица, представленные как коммерческими, так и некоммерческими организациями, учредителем которых не является государство.

К основным формам государственно–частного партнерства в сфере экономики и государственного управления специалисты относят государственные контракты, арендные отношения, государственно–частные предприятия, соглашения о разделе продукции, концессионные соглашения [9, с. 66–67].

Таблица – Формы взаимодействия государственного и частного сектора в управлении активами

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ВЛАДЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ АКТИВАМИ	Корпоратизация Реструктуризация Децентрализация	Степень участия частного сектора
	Подрядные работы Контракты на обслуживание	
ГОСУДАРСТВЕННО–ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО	Управленческие и операционные контракты	
	Лизинг	
	Концессии	
ЧАСТНОЕ ВЛАДЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ АКТИВАМИ	Совместное предприятие и частичное выведение активов	
	Приватизация и полное выведение активов	

Источник – собственная разработка.

Одной из форм ГЧП являются разнообразные контракты, которые государство предоставляет частным компаниям. Контракты – это административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, на оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного бизнеса состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах. Как правило, контракты с государственным или коммунальным органом являются для частного предпринимателя весьма привлекательным бизнесом, т.к. помимо престижа гарантируют ему устойчивый рынок и доход, а также возможные льготы и преференции.

Другой формой ГЧП являются арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности. Аренда в ее традиционной форме (договора аренды) и в форме лизинга имеет своей особенностью передачу частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату.

Наиболее распространенной за рубежом формой ГЧП при осуществлении крупных, капиталоемких проектов являются концессии. Концессия — это система отношений между, с одной стороны, государством (концедентом) и, с другой стороны, частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства [10, с.46]. Концессии – это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства. Во–первых, они, в отличие от контрактных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во–вторых, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно–хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий и контрактов на выполнение работ. В–третьих, у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм, остается достаточно рычагов воздействия на кон-

цессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов. В-четвертых, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею.

Еще одной широко распространенной формой ГЧП являются государственно-частные предприятия. В зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии сторон. В акционерных обществах в качестве акционеров могут выступать органы государства и частные инвесторы. Возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются, как правило, долей в акционерном капитале. Риски сторон распределяются в зависимости от величины доли в акционерном капитале. Существенной особенностью совместных предприятий любого типа является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Самостоятельность и свобода в принятии решений частным партнером здесь гораздо уже, чем, например, в концессиях. Принципиально важно, что изменение структуры акционерного капитала в пользу одной из сторон партнерства означает только перераспределение акций между инвесторами, но не ведет к его увеличению (и соответственно не означает увеличения основных фондов и числа рабочих мест). Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется при этом его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.

Соглашения о разделе продукции. Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом частично напоминает традиционную концессию, но все же отлична от нее. Различия заключаются, прежде всего, в разной конфигурации отношений собственности между государством и частным партнером. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная по соглашению продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. Раздел продукции между государством и инвестором, его условия и порядок определяются в соглашении. Соглашения о разделе продукции применяются главным образом в сфере поисков, разведки и добычи минерального сырья и проведения других работ, связанных с этим. В мировой практике соглашения о разделе продукции как форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом активно используются в сфере нефтяного бизнеса.

Среди региональных инструментов регулирования государственно-частного партнерства наиболее распространены льготы по налогам, бюджеты развития, субсидирование процентов по кредитам, венчурные фонды. Эффективной формой государственно-частного партнерства являются совместные проекты в наукоемких отраслях. Необходимость такого партнерства объясняется неуспешностью как государственной научно-технической и промышленной политики, осуществляемой в рамках госпрограмм, так и неадекватностью бизнес-среды, не ставшей пока источником инновационного роста [11, с.13].

Выводы. Во всем разнообразии форм партнерства мера конкретного участия государства и частного бизнеса, а также условия их сочетания могут существенно различаться. Так, частный компонент в партнерствах может выступать в качестве одной из сторон контракта (чаще всего контракты на поставку товаров и услуг для государственных нужд, контракты технической помощи, контракты на управление), когда права собственности жестко разделены. К партнерствам с разделенными правами собственности относятся соглашения о разделе продукции и лизинговые (арендные) соглашения. В случае концессионных соглашений всех типов речь уже идет о частичной передаче некоторых правомочий собственности от государственного к частному партнеру (обычно правомочий пользования, владения и управления). Наконец, акционерное или долевое участие частного капитала в государственном предприятии (совместное предприятие) предполагает более высокий уровень интеграции государственного и частного капитала в реализации партнерских отношений для достижения социально и экономически значимых целей. В рамках каждой из этих институциональных альтернатив государственно-частного партнерства и множества специфических вариантов распределения правомочий между государственным и частным секторами создается возможность использовать эффективные системы стимулов, соответствующие концентрации прав собственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Клинова, М.В. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса / М.В. Клинова // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С.78–85.
2. Варнавский, В.Г. Государственно–частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41–50.
3. Norment, R. Fundamentals of Public-Private Partnerships (PPPs) / R. Norment // The National Council for Public – Private Partnerships [Электронный ресурс], – 2007. – Режим доступа : www.ncppp.org. – Дата доступа : 07.08.2012.
4. Rosenau, P. Public–Private policy partnerships / P. Rosenau // Cambridge, MA: MIT press, 2000.
5. Холодная, Н.Д. Государственно–частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике / Н.Д. Холодная // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 45–51.
6. Белицкая, А.В. Правовые формы государственно–частного партнерства в России и зарубежных странах / А.В. Белицкая // Предпринимательское право. – 2009. – №2. – С. 21–27.
7. Губанов, И.А. Государственно–частное партнерство в России : предмет, методы, принципы правового регулирования / И.А. Губанов // Юридическая мысль. – 2009. – № 2. – С. 27–28.
8. Демидова, Л. С. Система партнерских отношений: новые тенденции и эффективность / Л.С. Демидова // Государство и бизнес: институциональные аспекты. – 2006. – С. 40–48.
9. Дерябина, М.А. Государственно–частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С. 64–78
10. Евенко, В.В. Государственно–частное партнерство: альянс скипетра и капитала / В.В. Евенко, В.Ю. Солдатенков // Вестник Брянского государственного технического университета. – 2008. – № 3. – С. 144–150.
11. Игнатъева, Ю.А. Правовые признаки государственно–частного партнерства / Ю.А. Игнатъева ; под ред. А. А. Ливеровского // Ученые записки юридического факультета. Вып. 23 (33) /.– Санкт–Петербург : Издательство Санкт–Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2011. – С. 13–14.
12. Delmon, J. Private Sector Investment in Infrastructure : Project Finance, PPP Projects and Risk / J. Delmon // The World Bank and Kluwer Law International. 2009. – P. 7.

THEORETICALLY BASED ON PUBLIC–PRIVATE PARTNERSHIPS: CONCEPT AND FEATURES

A. KSENZOV

Summary

Analyzed the conceptual provisions of public–private partnerships. The definition of public–private partnerships, highlight the characteristics and objectives. Showing the property relations in the most common forms.

© Ксензов А.

Поступила в редакцию 25 октября 2012г.