

Зарифзянов А.Р.

студент магистратуры

Казанский (Приволжский) федеральный университет

6 курс, факультет «Общий стратегический менеджмент»

Научный руководитель: Аблаев И.М.

Россия, г. Казань

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ.

Статья посвящена взаимодействию государства и частного сектора с помощью механизма государственно-частное партнерство. Произведен анализ зарубежной и отечественной литературы, который показал, что нет устоявшегося определения государственно-частное партнерства. Дано авторское определение понятию государственно-частное партнерство.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, частно-государственное партнерство, публично-частное партнерство, ГЧП.

CONCEPT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE MODERN ECONOMY.

Zarifzyanov A.R.

The article is devoted to cooperation between the government and the private sector through public-private partnership mechanism. The analysis of foreign and domestic literature showed that there is no well-established definition of a public-private partnership. Author gave its own definition of the concept of public-private partnership.

Key words: Public-Private Partnership, P3, 3P

В современном мире темпы развития экономик стран настолько высоко, что достижение стратегически важных целей невозможно без тесного сотрудничества государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. Разрабатываемые и реализуемые программы и стратегии развития ориентированы на совместное использование бюджетных и частных средств – без этого

невозможно осуществить масштабные, стратегические проекты и обеспечить высокую конкурентоспособность страны. Во всем мире давно признанной формой взаимодействия государства и бизнес-сообщества выступает государственно-частное партнерство (на английском языке термин принято называть Public-Private Partnership, PPP, 3P, P3¹). Такого рода партнерства осуществляются, когда государство заинтересовано в частных инвестициях и управлении при сохранении публичной собственности на объект.

Данное сотрудничество существует давно: во Франции в XVI в. построен канал в долине Кро у города Салон-де-Прованс² по концессионному соглашению. Государственно-частное партнерства (ГЧП) широко использовались в форме концессий при строительстве железных дорог многими странами на рубеже XIX–XX вв.

В отечественной истории существует множество примеров успешной реализации сотрудничества частного бизнеса и государства. Во второй половине XIX в. на основе государственно-частного партнерства были построены российские железные дороги, строительство, металлургическая отрасль. Коммунальное хозяйство в губернских и уездных городах в XIX веке и начале XX века отдавалась в концессию частным предпринимателям. Также проекты государственно-частного партнерства реализовались в царской России и в период нэпа, обеспечивая водо-, электроснабжение и освещение улиц³.

¹ Wikipedia. – Официальный сайт. - режим доступа: https://en.wikipedia.org/wiki/Public-private_partnership, свободный.

² Кунченко Н. Е., Точеная Т. И. Государственно-частное партнерство как современный фактор регионального развития // Проблемы региональной экономики. – 2013. С. 18.

³ Макаров И. Н. Государственно-частное партнерство в Советской России: опыт Новой экономической политики // Государственно-частное партнерство. – 2015. – Т. 2. – №. 1. – С. 7-14.

На современном этапе развития ГЧП связан с внедрением в 1992 г. частной финансовой инициативы (Private Financing Initiative, PFI⁴) в Великобритании, суть которой состоит в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов. Расходы частного инвестора компенсируются либо за счет платежей из бюджета либо, за счет доходов от эксплуатации. Во многих случаях инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала.

В настоящее время государственно-частное партнерство является важнейшим условием нормального развития и функционирования рыночной экономики. Это подтверждается опытом как развитых, так и развивающихся стран, активно использующих механизмы ГЧП. Такого рода проекты позволяют интегрировать бизнес-модели в государственную сферу⁵, а также предлагают решения наиболее острых проблем государственной политики⁶. Мировой опыт показывает, что механизмы ГЧП наиболее успешно реализуются в создании новой и поддержании действующей инфраструктуры общественного сектора. В России сформировались определенные формы ГЧП, включая инфраструктурные проекты.

На сегодняшний день нет единого определения взаимодействию предпринимательского сектора с государством. Например, Всемирный банк, ВМФ, ОЭСР и большинство стран Европы используют аббревиатуру PPP (Public-Private Partnership)⁷. При этом в Великобритании широко применяется термин «частная финансовая инициатива» (Private Finance

⁴ Bing L. et al. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK //International Journal of project management. – 2005. – Т. 23. – №. 1. – С. 25-35.

⁵ Ferlie E. The New Public Management in Action. – Oxford University Press, USA, 1996., P. 239–240.

⁶ Ferlie E., Lynn L. E., Pollitt C. The Oxford handbook of public management. – Oxford University Press, USA, 2007. P. 348.

⁷ Heinz W. Public private partnership. – VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1999. – С. 552-570.

Initiative – PFI)⁸, а во Франции – «концессия» и «сообщества смешанной экономики» (SEM)⁹. В США, Австралии и Канаде, Япония, Индия, Австралия, Малайзия, Сингапур используется обозначение P3 или 3P Partnership¹⁰.

В России понятие государственно-частное партнерства начинает только укореняться, и механизмы использования такого рода отношений является не столь популярной как в зарубежных странах. Каждый из партнеров, как государство, так и бизнес, наделяет ГЧП своим смыслом, исходя из собственных интересов. Федеральный центр стремится переложить бремя изношенной инфраструктуры на бизнес, не имея возможности и желания в полном объеме софинансировать проекты. Региональная власть использует проекты ГЧП для привлечения в регион средств из федеральных источников. С точки зрения бизнес структур ГЧП больше рассматривается как источник получения денег, основанный на быстро окупаемых инфраструктурных объектах, которые в свою очередь находятся в государственной и муниципальной собственности (здания, сооружения, земли и прочее).

Термин государственно-частное партнерство закреплен на законодательном уровне в 2005 г. в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»¹¹.

На сегодняшний день осуществляется применение механизмов государственно-частного партнерства для ускоренного развития и модернизации общественной инфраструктуры на территории РФ¹². При министерствах и Государственной Думе созданы экспертные советы по

⁸ Broadbent J., Laughlin R. Control and legitimation in government accountability processes: the private finance initiative in the UK //Critical perspectives on accounting. – 2003. – Т. 14. – №. 1. – С. 23-48.

⁹ Bergère F. Le partenariat public-privé en France //Presupuesto y Gasto Público. – 2006. – Т. 45. – С. 59-64.

¹⁰ Dewulf G., Garvin M., Duffield C. What are the benefits of standardised PPP procurement processes. – Working paper proceedings, 2011. – С. 9-11.

¹¹Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

¹²Центр развития государственно-частного партнерства – Официальный сайт. - режим доступа: <http://pppcenter.ru>, свободный.

ГЧП, реализуются проекты с применением институтов ГЧП. В органах государственной власти субъектов России также создаются структурные подразделения по вопросам ГЧП. Термин ГЧП часто упоминается в правовых документах. Следует заметить, что на федеральном уровне понятие государственно-частное партнерство не закреплено, тем не менее, оно широко применяется в различных нормативных правовых актах и программных правительственных документах¹³. В Российской Федерации не существует единого понятия государственно-частного партнерства, однако в 62 субъектах страны понятие ГЧП и его формы закреплены законодательно.

Какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП, не имеется и в профессиональной сфере. В литературе под государственно-частным партнерством часто понимается некий альянс государства и бизнеса в целях реализации социально значимых проектов и программ. Нередко возникает путаница между такими понятиями, как «ГЧП», «приватизация», «субсидии частному бизнесу», «благотворительность» и др.

Такие термины как «государственно-частное партнерство», «частно-государственное партнерство» и «публично-частное партнерство» до 2005 года использовались как синонимы. На сегодняшний день термин «государственно-частное партнерство» стал общепринятым¹⁴. Данная путаница заметно затрудняет изучение механизма государственно-частное партнерство как инструмента взаимодействия государства и предпринимательского сектора.

В понимании понятия ГЧП стоят не только терминологические проблемы, но и несовпадающие представления такого партнерства. В

¹³Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Конституция РФ и др.

¹⁴Центр развития государственно-частного партнерства Внешэкономбанка – Официальный сайт. - режим доступа: <http://www.veb.ru/about/PPP/>, свободный.

научных кругах и среди практиков не прекращаются споры о природе и целях функционирования государственно-частного партнерства.

В 2002 г. появились первые отечественные работы, посвященные тематике государственно-частного партнерства.

В. Варнавский одним из первых дал определение понятию ГЧП. Специалист в области ГЧП, австралийский экономист Г. Ходж различает, по крайней мере, пять понятий в современной литературе, а именно: контрактное соглашение между государственным агентом и частным сектором, которое позволяет последнему участвовать в предоставлении общественных благ; альтернатива приватизации; способы преодолеть провалы рынка за счет управления частным сектором; поддержка бизнес структур в кризис; языковая игра, выдуманная юристами, консультантами и брокерами для получения большей комиссии¹⁵.

К наиболее важному признаку ГЧП данные специалисты отнесли единую цель создания ГЧП, которое подразумевает разделение рисков перед партнерами, затрат и прибыли.

Одним из интересных определений дали специалисты Х. Ван Хаам и Ю. Коппеньян. Они считают, что «ГЧП представляет собой долгосрочное сотрудничество государственного и частного секторов, в рамках которого они совместно разрабатывают продукт или услуги, разделяют риски, затраты»¹⁶. Схожее определение ГЧП дает М. Джеррард, уточняя, что к ГЧП можно относить только те совместные проекты бизнеса и власти, в которых используются коммерческие механизмы управления и инвестирования. Он пишет о том, что ГЧП предполагает использование частных инвестиций и методов управления частного сектора в совместных проектах бизнеса и власти. При данном раскладе бизнес-сообщество должно быть занято непосредственно процессом производства благ и

¹⁵Hodge G. A. Risks in public-private partnerships: Shifting, sharing or shirking? //Asia pacific journal of Public administration. – 2004. – Т. 26. – №. 2. – С. 155-179.

¹⁶Skelcher C. Public-private partnerships. – Oxford University Press, New York, 2005. – С. 347-370.

услуг, а государство в свою очередь сосредоточиться на контроле, установив стандарты качества.

Такой подход позволил М. Джеррарду сформулировать преимущества ГЧП проектов по сравнению с общественным сектором и традиционными государственными закупками. Он пришел к выводу, что механизм ГЧП позволяет государству производить блага и оказывать услуги с меньшими затратами и рисками. В данном случае автор видит альтернативу приватизации.

П. Розенау и Б. Вайс имеют схожую точку зрения. По мнению Б. Вайса, ГЧП выступает альтернативным источником финансирования затрат на инфраструктуру. Он пишет, что ГЧП является своего рода формой приватизации, способом «заключения различных соглашений, в соответствии с которыми значительно возрастет участие частных компаний в финансировании, проектировании, строительстве, владении и эксплуатации государственных предприятий»¹⁷.

Следующее определение предлагает Д.М. Амуниц: «ГЧП – это специфическая, различных видов форм взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, основополагающей чертой которого является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации»¹⁸.

Всемирный Банк, Международный валютный фонд, Европейский банк развития, Азиатский банк развития имеют схожий взгляд на место и функции ГЧП в современной экономике.

Они также считают, что государственно-частное партнерство более ориентировано на преодоление провалов рынка, обращая внимание на то, что в развивающихся странах таких «провалов» гораздо больше, чем в

¹⁷Weiss B. Public/private partnerships: Financing a Common Wealth. – Government Finance Research Center, Government Finance Officers Association, 1985.. P. 15.

¹⁸Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – №12. . – С. 16-24.

развитых странах. В таких условиях ГЧП вынуждено брать на себя дополнительные функции по обеспечению устойчивого развития, созданию инфраструктуры, используя бюджетные средства более эффективно¹⁹.

Всемирный банк предполагает, что ГЧП это - «соглашение между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемое с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования»²⁰.

Так, Международный валютный фонд и Организация экономического сотрудничества и развития акцентируют внимание на распределении рисков между партнерами.

Таким образом, мы считаем, что государственно-частное партнерство это - институциональный и организационно-экономический альянс, подкрепленный политической волей, между государством и предпринимательским сектором в целях реализации долгосрочных национальных и международных, масштабных и локальных социально значимых проектов и программ в ведущих отраслях экономики, за счет передачи бизнесу ответственности по контролю и функционированию, основанный на прозрачности и равноправии между участниками.

Использованные источники:

1. Wikipedia. – Официальный сайт. - режим доступа: https://en.wikipedia.org/wiki/Public-private_partnership, свободный.
2. Кунченко Н. Е., Точеная Т. И. Государственно-частное партнерство как современный фактор регионального развития //Проблемы региональной экономики. – 2013. С. 18.

¹⁹O'Rourke A. Public-private partnerships: the key to sustainable microfinancing //Law & Bus. Rev. Am. – 2006. – Т. 12. – С. 179.

²⁰ Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.

3. Макаров И. Н. Государственно-частное партнерство в Советской России: опыт Новой экономической политики // Государственно-частное партнерство. – 2015. – Т. 2. – №. 1. – С. 7-14.
4. Bing L. et al. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK // International Journal of project management. – 2005. – Т. 23. – №. 1. – С. 25-35.
5. Ferlie E. The New Public Management in Action. – Oxford University Press, USA, 1996., P. 239–240.
6. Ferlie E., Lynn L. E., Pollitt C. The Oxford handbook of public management. – Oxford University Press, USA, 2007. P. 348.
7. Heinz W. Public private partnership. – VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1999. – С. 552-570.
8. Broadbent J., Laughlin R. Control and legitimation in government accountability processes: the private finance initiative in the UK // Critical perspectives on accounting. – 2003. – Т. 14. – №. 1. – С. 23-48.
9. Bergère F. Le partenariat public-privé en France // Presupuesto y Gasto Público. – 2006. – Т. 45. – С. 59-64.
10. Dewulf G., Garvin M., Duffield C. What are the benefits of standardised PPP procurement processes. – Working paper proceedings, 2011. – С. 9-11.
11. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
12. Центр развития государственно-частного партнерства – Официальный сайт. - режим доступа: <http://pprcenter.ru>, свободный.
13. Центр развития государственно-частного партнерства Внешэкономбанка – Официальный сайт. - режим доступа: <http://www.vtb.ru/about/PPP/>, свободный.
14. Hodge G. A. Risks in public-private partnerships: Shifting, sharing or shirking? // Asia pacific journal of Public administration. – 2004. – Т. 26. – №. 2. – С. 155-179.
15. Skelcher C. Public-private partnerships. – Oxford University Press, New York, 2005. – С. 347-370.
16. Weiss B. Public/private partnerships: Financing a Common Wealth. – Government Finance Research Center, Government Finance Officers Association, 1985.. P. 15.
17. Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – №12. . – С. 16-24.

18. O'Rourke A. Public-private partnerships: the key to sustainable microfinancing // Law & Bus. Rev. Am. – 2006. – Т. 12. – С. 179.
19. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.