

УДК 334.021(470.3)

Ницевич В.В.

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации» (Орловский филиал)*

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

V. Nitsevich

*Russian Academy of National Economy and Public Administration
under the President of the Russian Federation (the Orel Branch)*

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: THEORETICAL ASPECT

Аннотация. Уточнена трактовка государственно-частного партнёрства, определены и рассмотрены элементы такого партнёрства, проанализирован и предложен подход к организации взаимодействия государства и бизнеса на основе государственно-частного партнёрства. Также автором уточнены признаки изучаемого сотрудничества и предложена его классификация, обозначены и рассмотрены факторы, препятствующие развитию государственно-частного партнёрства в Российской Федерации.

Ключевые слова: государство, бизнес, государственно-частное партнёрство.

Abstract. The article specifies the definition of the public-private partnership, examines its elements, analyzes and suggests an approach to organization of the interaction between government and business on the basis of public-private partnership. The author also summarizes the characteristics of the Partnership and proposes its classification as well as specifies and researches obstacles to the development of public-private partnership in the Russian Federation.

Key words: government, business, public-private partnership.

В настоящее время, когда идет процесс модернизации российской экономики, присоединение России к Всемирной торговой организации (ВТО), формирование новой системы экономических отношений между государством и бизнесом, особое значение приобретает эффективное и целевое использование ресурсов государства и бизнеса, а также повышение уровня доверия гражданского общества к государству и формирование позитивного имиджа частных компаний. История взаимодействия государства и бизнеса велика и разнообразна. Давно обсуждается вопрос о необходимости взаимодействия государства и представителей бизнеса на основе государственно-частного партнёрства (далее – ГЧП) путем объединения ресурсов сторон этого альянса с целью решения поставленных задач, в том числе повышения уровня реализации различных проектов для приобретения ряда выгод. Непосредственная цель нашего исследования – рассмотрение сущности ГЧП, соответственно, стоят задачи :

- уточнить определение ГЧП;
- раскрыть элементы ГЧП;
- произвести классификацию ГЧП;
- уточнить признаки ГЧП.

В настоящее время сделаны шаги для организации совместной деятельности государства и бизнеса на основе ГЧП. Со стороны государства в реализацию большей части целевых программ заложены модели ГЧП, созданы экспертные советы, занимающиеся вопросами

данного партнёрства, оказывается содействие ученым. В свою очередь частным сектором консолидируются средства, которые вкладываются или будут вложены в новые проекты, формируется высококвалифицированные кадровые составы, организуются различные конференции, выставки, призванные стать площадками для приобретения новых деловых контактов, обмена профессиональным опытом, продвижения товаров, услуг.

Термин «государственно-частное партнёрство» является дословным переводом иностранного термина «**public-private partnership**». Иногда используют термин «частно-государственное партнёрство». Перестановка слов в данном термине должна якобы подчеркнуть значимость и главенство одной из сторон альянса. Одна из сторон может вносить более существенный вклад в сотрудничество, но это не означает, что данная сторона будет доминировать над другой. Перестановка слов в термине не меняет сущности изучаемого альянса, а значит, переставив слова местами, не получим новую форму взаимодействия государства и бизнеса. В современной науке существуют несколько подходов к определению понятия ГЧП. Так, одни авторы определяют ГЧП как институциональный и организационный альянс между общественной властью и частным бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов [2]. Другие – как организационно-управленческий и институциональный долговременный и взаимовыгодный альянс между государством и частными компаниями (банками, международными финансовыми организациями и другими инфраструктурными институтами) в целях реализации социально значимых проектов [4]. Третьи – как взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного субъектов для целей одновременного получения прибыли и достижения общественно полезных целей [7, с. 4]. Четвертые – как кооперацию и интеграция государства и частного сектора на основе объединения материальных и нематериальных ресурсов, преимущественно – в сферах,

для которых характерна неэффективность государственного управления [3, с. 50]. А пятые – как институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом, осуществляемый на договорной основе между государственными (муниципальными) органами управления и частными структурами, в котором предметом соглашения являются государственная (муниципальная) собственность и услуги [1, с. 14].

Приведенные термины схожи в том, что ГЧП – сотрудничество, альянс; его сторонами являются государство и частные компании; взаимовыгодная деятельность; взаимодействие, осуществляемое с целью реализации различных проектов, решения различных задач; сотрудничество, в процессе которого объединяются вклады, распределяются риски, приобретается выгода, а также возможна делегация частному сектору функций, традиционно закрепленных за государством. В целом рассмотренные определения ГЧП отражают его сущность, однако, они не в полной мере охватывают все существенные признаки ГЧП. Обобщая приведенные выше трактовки данного партнёрства, можно определить государственно-частное партнёрство как юридически оформленное, добровольное, публичное, взаимовыгодное сотрудничество государства и частного сектора, основанное на консолидации и объединении ресурсов либо иных вкладов сторон, разделении в заранее определенных пропорциях прав, обязанностей, рисков, результатов, а также основанное на учете интересов сторон и совместной координации усилий с целью наиболее эффективной реализации в различных отраслях проектов, имеющих существенное значение для общества.

Следует акцентировать внимание на том, что проекты, которые реализуются на основе ГЧП, могут быть различными. В рамках данной статьи предлагается классификация данных проектов, основанная на уровне их реализации – региональные, общенациональные, международные. Анализ идейной базы ГЧП, в том числе зарубежной, показал, что экономическая модель ГЧП в каждой

стране схожа, но имеет свои небольшие отличия. Так, в России для государства ГЧП может быть инструментом для привлечения внебюджетных средств. Примером может являться эффективная реализация в различных отраслях проектов, имеющих существенное значение для общества. Бизнес может решить такие задачи, как извлечение прибыли, получение доступа к объектам, принадлежащим государству, либо получение иных выгод (льготы, бюджетные средства для развития бизнеса, стабильность, преодоление барьеров для попадания на новые рынки и другое).

В мировой практике существуют различные подходы к инициированию ГЧП. Применительно к России зачастую инициатива для взаимодействия проявляется со стороны государства. Государство, принимая различные документы, определяет вектор развития национальных отраслей и предлагает бизнесу принять участие в проектах, которые невозможно реализовать только усилиями государства. При этом каждый участник ГЧП

должен иметь возможность самостоятельно устанавливать для себя цели и интересы того или иного проекта, а разработчик проекта должен стараться обосновывать выгоду партнёров от участия в проекте теми показателями, которые наилучшим образом их отражают [5, с. 13].

Общеизвестно, что развитие ГЧП, как и другого явления, проходит определенные этапы, зависящие от уровня институционального развития страны. ГЧП не может существовать и развиваться без стабильной экономики и политики. Рассматривая и изучая ГЧП, необходимо разобрать его элементы – государство и частный сектор. В первом случае можно выделить государственные органы, структуры, организации, которые могут вступать в данное партнёрство (рис. 1). Рассмотрим участников ГЧП со стороны государства подробнее. Группу 1а формируют федеральные министерства, службы и агентства, которые подразделяются по объекту, осуществляющему руководство их деятельности:

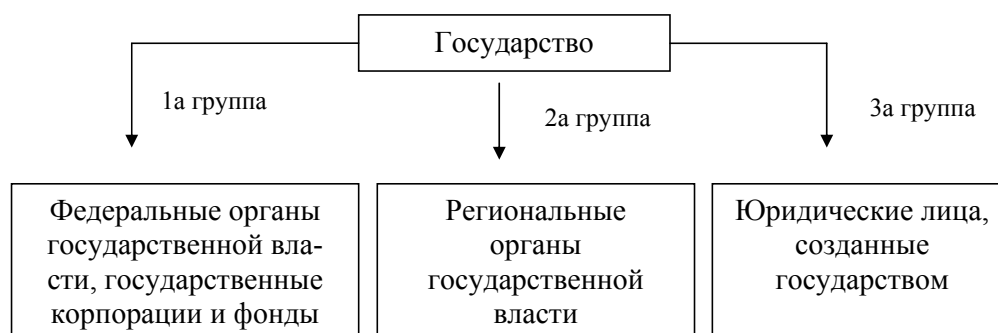


Рис. 1. Участники ГЧП со стороны государства.

– федеральные министерства, службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

– федеральные министерства, службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Учитывая, что структура органов государственной власти устроена по принципу

«вертикали», государственные органы, относящиеся к данной группе, учувствуют в более крупных проектах в силу того, что располагают возможностями более значительными, чем иные участники ГЧП со стороны государства, и имеют доступ к более существенным государственным ресурсам. Данные участники могут предложить весомые гарантии успешного завершения проекта, поскольку обладают высоким статусом, поэтому частный сектор стремится иметь партнёрские отношения с этими участниками.

Также в данную группу включены государственные корпорации и фонды, поскольку они имеют особый статус по отношению к участникам из третьей группы. Государственные корпорации и фонды обладают достаточными ресурсами для участия в крупномасштабных проектах.

К группе 2а относятся исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. К ним причисляются, не ограничиваясь приведенным, Правительства области, региональные министерства, агентства, службы. Участники этой группы обладают меньшими ресурсами, хотя законодательная база регионов может быть развита значительней федеральной, что позволит приобрести дополнительную уверенность в успешном завершении реализации проектов. Данные участники ГЧП также могут быть вовлечены в реализацию крупных проектов, но зачастую они играют меньшую роль, нежели участники, отнесенные к группе 1а, поскольку риски могут нанести серьезный урон экономике региона.

В группу 3а включены бюджетные учреждения, государственные унитарные предприятия, иные компании, владельцем которых является государство. Участники ГЧП из группы 3а, относительно участников предыдущих групп, практически не принимают участие в проектах, реализуемых в рамках изучаемого альянса, поскольку на них возложены иные функции. Примером сотрудничества этих участников может являться дополнительное обучение бюджетным учреждениям сотрудников частного стратегически важного предприятия, повышающее уровень уже полученного образования, с целью повышения качества услуг либо «оживления» отдельной перспективной отрасли.

Прежде чем определять элементы ГЧП, которые могут вступать в рассматриваемое сотрудничество со стороны частного сектора, целесообразней сформулировать понятие частного сектора. Под частным сектором понимается совокупность экономических хозяйствующих субъектов (частных партнёров) активы, которых на момент вступления в ГЧП, принадлежат частным лицам, то есть не имеют никакого отношения к государственной власти в части собственности на них. Из понятия частного сектора следует, что участниками ГЧП могут быть частные юридические лица, их филиалы, индивидуальные предприниматели. Частные партнёры могут являться как резидентами, так и не резидентами РФ (рис. 2). Рассматривая участников ГЧП со стороны частного сектора можно сделать вывод, что активнее всего участие в изучаемом альянсе принимают участники группы 1б, поскольку их основная цель – извлечение прибыли. Прибыль можно получать в различных видах (денежные средства, освобождение от уплаты каких-то налогов либо получение рассрочки по уплате налогов или иные льготы и преференции). Некоммерческие организации преследуют достижение социальных либо иных нематериальных целей. Их участие может быть очень важным, потому что цели таких организаций и государства схожи и близки друг к другу. Индивидуальные предприниматели вряд ли будут стремиться к участию в таких партнёрских отношениях, поскольку они ориентированы на мелкий бизнес, хотя цели индивидуального предпринимателя и коммерческой организации схожи.



Рис. 2. Участники ГЧП со стороны частного сектора.

Сегодня существует множество видов партнёрств. К ним относятся социальное, коммерческое, государственное, государственно-частное и иные. Для того чтобы провести границу между каждым партнёрством, необходимо определить их признаки. В научной литературе обычно выделяют такие отличительные признаки ГЧП, как:

- наличие двух и более сторон партнёрства, которыми обязательно должны являться государство и частный сектор;
- взаимодействие сторон юридически закреплено в официальных документах и основано на нормах права, профессиональной этики, неписанных законах;
- сотрудничество имеет партнёрский и равноправный характер, то есть должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов сторон;
- партнёрство имеет публичную, общественную направленность;

- независимость сторон партнёрства друг от друга за рамками альянса;
- консолидация, объединение ресурсов и вкладов сторон;
- распределение между сторонами в заранее определённых пропорциях финансовых рисков, затрат, достигнутых результатов.

Признаки ГЧП могут изменяться или дополняться с учетом отрасли, в которой реализуется изучаемое партнёрство.

Важной особенностью ГЧП, отличающей его от иных форм привлечения частного сектора к процессу предоставления общественных услуг является определение, анализ, оценка, ограничение, распределение рисков таким образом, чтобы угрозы для разработки, реализации, функционирования проекта минимизировались [6, с. 51]. С целью более ясного понимания ГЧП целесообразно его классифицировать. Ниже приведена авторская классификация ГЧП по объектам, положенным в ее основу (табл. 1).

Таблица 1

Классификация ГЧП

№ п/п	Основание классификации	Виды
1.	По периоду времени сотрудничества	– краткосрочное – среднесрочное – долгосрочное
2.	По количеству проектов, реализуемых одновременно	– в отношении одного проекта – в отношении нескольких проектов
3.	По количеству партнёров	– двухстороннее – многостороннее
4.	По уровню в федеративном государстве	– на федеральном уровне – на региональном уровне
5.	По потребности проекта	– международная потребность – общенациональная потребность – региональная потребность – местная потребность
6.	По инициатору партнёрства	– инициированное государством – инициированное частным партнёром
7.	По документу, закрепляющему партнёрство	– договор, контракт – соглашение
8.	По способу взаимодействия	– с созданием юридического лица – без создания юридического лица
9.	По способу финансирования	– за счет бюджетных средств – за счет внебюджетных средств – совместное финансирование
10.	По доле участия в партнёрстве	– доля государства преобладает – доля частного партнёра преобладает – доли сторон одинаковы
11.	По значимости стороны партнёрства	– государство имеет большую значимость; – частный сектор имеет большую значимость; – значимость сторон одинакова.

Реализация ГЧП на практике всегда сопряжена с преодолением тех или иных барьеров, находится под влиянием сопутствующих и препятствующих факторов. Анализируя российскую практику, следует подчеркнуть, что одним из барьеров является отсутствие подхода к распределению и снижению рисков ГЧП. Считается, что основные риски идут от государства, которое, во-первых, не обеспечило этот институт эффективной законодательной базой. Во-вторых, коррумпировано. В-третьих, пытается нарушить принцип паритетности. В-четвертых, не обеспечивает политической стабильности. В-пятых, держит чиновников, не обладающих достаточным знанием и опытом. Следует отметить, что от частного сектора также исходит ряд рисков. Во-первых, это связано с наличием компаний, недостаточно «прозрачных» для реализации проектов в рамках ГЧП. Во-вторых, отсутствием в частном секторе достаточных ресурсов для реализации проектов. В-третьих, наличием желания заработать «быстрые» денежные средства. В-четвертых, выводом денежных средств за рубеж.

Еще одним барьером развития ГЧП является отсутствие открытой эффективной процедуры разработки, обсуждения и согласования проектов, реализуемых в рамках ГЧП. Целесообразно на этапе формирования проекта привлекать не только государственные структуры, но и частный сектор, а также представителей общества. К факторам, затрудняющим развитие ГЧП, необходимо отнести бюджетную систему России. В силу специфики бюджета РФ в части его составления (на финансовый год и два плановых периода), изучаемое сотрудничество почти во всех случаях его возникновения будет среднесрочным. Данная проблематика затрудняет частному сектору разработку стратегических планов развития предприятия на более длительный срок. Отсюда следует, что есть необходимость повторного детального изучения вопроса, касающегося периода, на который составляется бюджет страны.

Существуют иные факторы, препятствующие развитию ГЧП в России. Устранять фак-

торы необходимо комплексно, осознанно и постепенно, так как, не изучив проблематику до конца, решив только одну задачу, велика вероятность получить сбой в другом месте. В силу того, что государство и бизнес находятся в системе, элементы которой тесно связаны друг с другом, перебои в одном негативно скажутся на ГЧП в целом. Подводя итог, следует отметить, что Россия находится на этапе формирования ГЧП. Уже существует различный опыт применения моделей данного партнёрства. Однако достижение цели ГЧП затруднено несовпадением векторов интересов частного сектора и государства. Государство уделяет большое внимание фискальной функции, забывая про бизнес, а последний стремится завладеть активами государства, получить преференции, давая взамен как можно меньше, а также вести лоббирование своих интересов.

ГЧП, как любое явление, имеет свою классификацию, функции, признаки, позволяющие назвать данный альянс самостоятельным инструментом государства, позволяющим вывести национальную экономику на новый уровень развития и улучшить экономические показатели, что позволит сделать Россию более привлекательной страной для ведения бизнеса, в том числе для иностранных инвесторов. Как уже отмечалось, государство должно пройти определённый путь развития, прежде чем модели ГЧП будут работать без сбоев. Необходима комплексная модернизация законодательства РФ, банковской, бюджетной, налоговой систем и многих иных сторон хозяйственной жизни.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Антонова К.А. Государственно-частное партнёрство как фактор социально-экономического развития России: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2012. – 14 с.
2. Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности // Совет по международным исследованиям и обменам [сайт]. URL: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var> (дата обращения: 12.08.2012).

3. Герасименко О.А. Развитие государственно-частного партнерства в управлении региональной образовательной системой: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Белгород, 2012. – 20 с.
4. Емельянов Ю.С. Государственно-частное партнерство в инновационном развитии экономики России / DiBase.ru: публикации [19.03.2012] [сайт]. URL: http://dibase.ru/article/19032012_emelyanovus/6 (дата обращения: 11.08.2012).
5. Трачук С.С. Совершенствование финансирования проектов государственно-частного партнерства: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2009. – 13 с.
6. Финансирование создания и модернизации инфраструктурных объектов транспорта и коммунального хозяйства: в помощь при организации государственно-частного партнёрства (французский опыт) / под ред. Ж.-И. Перро, пер. с фр. / Французский национальный институт мостов и дорог. – М., 2002. – 402 с.
7. Халимовский Ю.А. Государственно-частное партнёрство в субъектах РФ: блуждание в темноте // Информационно-аналитическая газета «Налоги». – 2011. – № 14.