Особенности теории государственно-частного партнерства

Аннотация

Теоретическое исследование государственно-частного партнерства широко представлено во многих научных трудах в сфере экономики. В данной статье автором изложены особенности теорий ГЧП.

***Ключевые слова**:* государственно-частное партнерство, теории ГЧП

Развитие и формирование современных институтов взаимодействия государства и частного бизнеса выступает одним из главных условий формирования и развития эффективной социально-экономической политики, повышения инновационной и инвестиционной активности, роста и совершенствования конкурентоспособности субъектов экономики, а также развития сферы услуг, производственной и социальной инфраструктуры общества.

Теоретическое исследование государственно-частного партнерства (ГЧП) широко представлено во многих научных трудах в сфере экономики.

Понятие категории ГЧП

Имеется два полярных подхода к понятию категории ГЧП. В первом случае ГЧП отождествляется с проведением приватизации государственной собственности и рассматривается как ее особая форма – «косвенная приватизация» [1]. Этот подход определяет масштаб участия бизнеса в реализации прав получения собственности, которая передается им в рамках государственных проектов: проектирование, финансирование, строительство, эксплуатация и владение государственными предприятиями.

Согласно другого подхода, партнерства создаются на границе государственного и частного секторов,

Горчакова Екатерина Владимировна
аспирантка факультета экономики и управления, Самарский государственный университет
katjushka555@rambler.ru

...партнерства создаются на границе государственного и частного секторов, при этом не являясь ни национализированными, ни приватизированными институтами

при этом не являясь ни национализированными, ни приватизированными институтами. Это такой путь, который позволяет использовать по сути политические формы оказания населению публичных (общественных) благ [2].

Вторая трактовка ГЧП, по мнению автора, более содержательна и представляет собой полноценную замену приватизационных программ, а также позволяет реализовать совместный потенциал государства и частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, а с другой стороны – сохранить регулирующие и контрольные функции государства в социально значимых и стратегических секторах экономики. В этом случае, в отличие от приватизации как возмездной формы передачи государственной собственности бизнесу, право собственности в ГЧП сохраняется за государством [3].

Выражение «государственно-частное партнерство» – это дословный перевод известного и часто встречающегося в англоязычных источниках выражения «public-private partnership». Термин «частно-государственное партнерство» также встречается в зарубежной практике. Он применяется, когда нужно подчеркнуть ведущую роль бизнеса и предпринимательской структуры в их совместной работе с государством. По мнению автора, применяя такой подход к современной российской действительности, можно сказать, что более уместно будет словосочетание «государственно-частное партнерство», которое наиболее точно подчеркивает особую роль государства в данных отношениях [4].

Термин «public-private partnership» широко распространен в современной зарубежной практике и используется для обозначения почти всех форм сотрудничества государственной власти и частного бизнеса. Многие российские ученые и эксперты разделяют данную точку зрения при осуществлении совместной деятельности власти и бизнес-сообщества. Автор придерживается позиции, что данный подход слишком широк.

За рубежом государственно-частным партнерством называют довольно много различных проявлений отношений бизнеса и власти. В широком смысле это понятие употребляется при любом

государственно-частное партнерство

случае использовании ресурсов бизнес-сегмента для удовлетворения общественных потребностей.

Роль и функции государства в современной экономике и экономических отношениях рассматривали такие зарубежные ученые, как Д. Стиглиц, Д. Осборн, Г. Таллок, Э. Аткинсон и др. [5].

Ряд зарубежных ученых, таких как А. Маршалл, Б. Стенли, В. Ойкен, Д. Кейнс, Д. Гэлбрейт, Д. Стиглиц, К. Макконнелл, Э. Джэнкс, М. Льюиси и др. изучали государственно-частное партнерство в различных аспектах взаимоотношений бизнеса и власти, исследовали процессы формирования этого института и особенности его функционирования [2].

Понятие «государственно-частное партнерство» пришло из США, где оно первоначально понималось как совместное государственное и частное финансирование образовательных программ. Позже, в 50-х гг., стало применяться по отношению к финансированию объектов общественного использования, а в 60-х гг. стал использоваться еще чаще, обозначая совместные государственно-частные предприятия, которые были заняты перестройкой и модернизацией городов [6].

Свое дальнейшее фундаментальное научное развитие теория ГЧП получила в середине XX в., но ее активное претворение в практическую деятельность пришлось на 80-е гг. XX в. [6].

М. Булт-Спиринг и Г. Девульф в своих трудах представляют ГЧП как отношения между государством и частным лицом, которые базируются на реализации совместного проекта, оформленные в соответствии с законодательством [7]. Автором приведен обзор зарубежных подходов и теорий по раскрытию содержания ГЧП М. Булт-Спиринга и Г. Девульфа. ГЧП – это:

1) форма продолжительных отношений между бизнесом и властью, в которой обе стороны оказывают услуги или производят продукты и разделяют все риски, расходы и доходы (концепция создания общей стоимости);

2) нормативно-правовая и институциональная форма отношений между государственным и частным сектором, каждый из которых преследует свои собственные интересы, работает в целях решения общих задач. Оба участника принимают

понятие «государственно-частное партнерство» (ГЧП) пришло из США, где оно первоначально понималось как совместное государственное и частное финансирование образовательных программ...

...сужая определение ГЧП, мы можем рассматривать его как экономическую категорию, которая определяет особенности взаимоотношений между органами всех уровней власти и субъектов бизнеса...

инвестиционные риски, основываясь на заранее подготовленной форме, в которой определены и распределены все доходы и расходы (концепция заключения договора и разделения рисков);
3) особая система, где партнерство представителей государственной власти и одной или нескольких частных компаний финансирует предоставление определенных общественных благ и услуг и реализует их (концепция софинансирования и соуправления);
4) инструмент сглаживания проявлений провалов рынка с помощью привлечения капитала и установки общей ответственности в совместной деятельности между частными и государственными организациями на условиях партнерства (возможность ГЧП заполнить пустую нишу в экономике);
5) особый механизм, носящий образовательный и инновационный характер, который передает знания от бизнеса к власти и должен изменить само функционирование государства (концепция реформы управления);
6) инструмент, позволяющий решить проблемы, возникающие при оказании общественных услуг, путем их коммерциализации (способ решения проблем);
7) способ снижения фискальной напряженности со стороны государственного сектора и учета частных интересов (передача риска);
8) адаптация административных процедур и соотнесение запросов работников в форме создания партнерства (изменение общественных услуг);
9) отношения, которые возникают между бизнесом и представителями власти, обычно для привлечения частных ресурсов и (или) знаний для того, чтобы способствовать созданию и распределению общественных благ и оказанию общественных услуг (наиболее общее определение).

Опыт применения ГЧП

Развитые страны накопили значительный опыт применения инструментов стимулирования и привлечения инвестиций, направленных на обеспечение общенационального экономического роста. Государственная система конкретных инструментов и концептуальных решений проблемы

государственно-партнерства

привлечения инвестиции в экономику становится одним из ключевых факторов, формирующих инвестиционный климат той или иной страны [8].
Отечественный опыт показывает, что применение в нашей стране ГЧП требуется в тех сферах, за которые обыкновенно отвечало государство [9]. Это такие области, как: жилищно-коммунальное обслуживание населения, транспортная и социальная инфраструктура, инновационные проекты, здравоохранение, образование и социальное обеспечение граждан.
По мнению А.Н. Саврукова, ГЧП – это не институт приватизации, не институт национализации экономики, а форма оптимизации выполнения государством всех своих обязанностей перед обществом, т.е. бесперебойного предоставления населению публичных услуг (общественных благ) [10].
Это новый «организационно-экономический механизм сотрудничества и взаимодействия государства и частного сектора, который основан на принципах проектного софинансирования, позволяющий комплексно реализовать потенциал участников, распределить выгоды и имеющиеся риски между сторонами в целях создания и реализации социально значимых проектов и программ путем удовлетворения общественных потребностей» [11].
В настоящее время имеется большое число разнообразных подходов и определений понятия ГЧП. Одним из наиболее распространенных и общих можно представить определение Всемирного Банка: «ГЧП – это определенные соглашения между государством и частной сторонами по поводу формирования и реализации инфраструктурных услуг, которые заключаются с целью привлечения дополнительного объема инвестиций и, что еще более значимо, как средство увеличения эффективности бюджетного финансирования» [14].
Другой подход раскрывает исследуемое понятие как стратегический контракт государства и бизнеса, позволяющий реализовать общественно значимые проекты [12].
М.В. Виллисов в своих трудах указывает: «ГЧП – это правовой и организационно-экономический механизм по согласованию интересов и обеспе-

бизнесу нужна стабильная и высокая прибыль для дальнейшего развития и инвестиций, государство, в свою очередь, стремится повысить уровень качества предоставляемых услуг...

значительная часть проанализированных концепций говорит о ГЧП как об инструменте для достижения целей государственного управления

чению равноправного партнерства государства и бизнеса в целях реализации экономически значимых проектов, направленных на выполнение задач государственного управления [15].

Понятие ГЧП определяется различными практиками и учеными как в широком, так и в узком смысле. Можно сказать, что в широком смысле это скорее гражданско-правое определение, и, по мнению, А. Белицкой, «ГЧП – это нормативно оформленное на конкретный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций государственной власти и субъектов бизнеса в отношении определенных объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного контроля, предполагающее объединение имеющихся общих ресурсов и распределение рисков между партнерами, организуемое и проводимое в целях наиболее эффективной реализации проектов и программ, имеющих важное общественное и государственное значение» [16].

Все приведенные трактовки, по мнению автора, достаточно односторонне излагают исследуемое явление и сужают суть ГЧП.

Выделение правовых аспектов ГЧП не означает, что его финансово-экономическое содержание не столь существенно. Более того, правовое оформление было бы бессмысленно без экономического обоснования. Таким образом, по мнению автора, сужая определение ГЧП, мы можем рассматривать его как экономическую категорию, которая определяет особенности взаимоотношений между органами всех уровней власти и субъектов бизнеса в рамках современной экономической ситуации и специфики государственного регулирования, возникающих по поводу разработки и реализации различных социальных, экономических и других проектов федерального, регионального или местного уровней с партнерским распределением рисков. Такие отношения подразумевают использование государственной, региональной и муниципальной собственности (лизинг, аренда, концессии и др.), передачу органами власти некоторых своих полномочий государства в частные руки, создание привлекательных политических, правовых и экономических условий для субъектов частного предпринимательства, взаимовыгодную совместную

государственно-партнерство

работу в разработке инвестиционных и инновационных программ. Это инструмент формирования и реализации экономических, социальных и других интересов государства, общества и бизнеса [3].

На момент исследования в современной отечественной литературе одним из наиболее востребованных определений можно считать определение, данное В.Г. Варнавским, исследовавшим ГЧП в области транспортной инфраструктуры: «ГЧП – это институциональный и организационный альянс между государственным и частным сектором для формирования и реализации общественно значимых программ и проектов в широком диапазоне отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг» [12].

Данное определение, по мнению автора, не показывает обоюдной выгоды участников, но ведь сотрудничество государства и бизнеса приносит выгоду обоим. Бизнесу нужна стабильная и высокая прибыль для дальнейшего развития и инвестиций. Государство, в свою очередь, стремится повысить уровень качества предоставляемых услуг и наиболее рационально распределять и использовать общественные блага и ресурсы.

партнерства не являются ни приватизированными, ни национализированными, а формируются и действуют между государственным сектором и частным бизнесом...

Выводы

1) Каждый из приведенных подходов акцентирует внимание на определенной стороне исследуемого понятия.

2) Значительная часть проанализированных концепций говорит о ГЧП как об инструменте для достижения целей государственного управления.

3) Термин «ГЧП» нередко понимается как альтернатива приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое и социальное значение объектов государственной собственности и общественно необходимых благ.

4) Существует полярная точка зрения, которая отрицает какое-либо отношение ГЧП к приватизации. Партнерства не являются ни приватизированными, ни национализированными, а формируются и действуют между государственным сектором и частным бизнесом как особая возможность оказания населению общественных услуг.

5) ГЧП рассматривается как способ привлечения частных инвестиций бизнеса в отрасли, которые традиционно финансировались государством.

ГЧП рассматривается как способ привлечения частных инвестиций бизнеса в отрасли, которые традиционно финансировались государством

Литература

1. Public/Private Parthnerships: Financing a Common Wealth. Fd. Weiss B. Wash., 1985. – P. 67.
2. Gerrard Michael B., Public-Private Partnerships // Finance and development, September 2001, Volume 38, № 3. – http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/gerrard.htm#author.
3. Матвеев Д.Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. – СПб: Наука, 2007.
4. Саврукова А.Н. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм решения жилищной проблемы // Финансы и кредит. – 2012. – № 25.
5. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства, Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. – Режим доступа: http://pda.iam.duma.gov.ru/node/3/4669/16628.
6. Матявина М.В. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и возможности его использования в России. – Часть 2.
7. Булт-Спиринг М. Стратегические аспекты государственно-частного партнерства: международный опыт / М. Булт-Спиринг, Г. Девульф // Blackwell Publishing ltd.UK. – 2006. – С. 18–27.
8. Ноздрачев А.Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 14–26.
9. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика. – 2006. – № 8. – С. 3–8.
10. Бородачев И.М. Частно-государственное партнерство и его роль в развитии социальной инфраструктуры: дисс. ... кандидата экономических наук. – М., 2007.
11. Саврукова А.Н. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм решения жилищной проблемы // Финансы и кредит. – 2012. – № 25.
12. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М.: Наука, 2005.
13. Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 86–96.
14. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. – 2009. – P. 7.

Государственно-частное партнерство

15. Виллисов В.М. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. – 2006. – № 7.
16. Белицкая А. Перспективы развития законодательства о государственно-частном партнерстве // Хозяйство и право. – 2010. – № 6.
17. Никитаева А.Ю. Стратегии и механизмы взаимодействия государства и бизнеса в регионах России // Региональная экономика. – 2007. – № 9.
18. Макаров И.Н. Государственно-частное партнерство в системе взаимодействия бизнеса и государства: институциональный подход // Российское предпринимательство. – 2013. – № 24 (246). – с. 18–29. – http://www.creativeconomy.ru/articles/31013/.

pn

Ekaterina V. Gorchakova
Postgraduate student, Academic Department of Public and municipal administration, Samara State University

Peculiarities of the theory of public-private partnership

Abstract

Theoretical studies of public partnerships are widely represented in many scientific works in the field of economics. In this article the author sets out the peculiarities PPP theories.

Keywords: public-private partnership, PPP theories