

Проваленова Наталья Владимировна

ГБОУ ВПО «Нижегородский государственный инженерно-экономический институт»
Россия, Княгинино
Начальник управления научными исследованиями
Кандидат экономических наук, доцент
E-Mail: provalenova@list.ru

Николаева Анна Александровна

ГБОУ ВПО «Нижегородский государственный инженерно-экономический институт»
Россия, Княгинино
Заместитель главного бухгалтера
E-Mail: Annabondareva10@mail.ru

Систематизация подходов к определению государственно-частного партнерства

Аннотация. В данной статье представлена систематизация понятия «государственно-частное партнерство». Выделены нормативно-правовые акты, регулирующие государственно-частное партнерство в РФ. Отмечены различия между понятиями «государственно-частное партнерство» и «частно-государственное партнерство». Определены основные черты ГЧП-проектов, отличающие их от других форм отношений государства и частного бизнеса. Дано авторское определение государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; государство; частный партнер; ГЧП-проект; систематизация; признаки государственно-частного партнерства; понятие; зарубежный опыт; нормативно-правовое регулирование; форма сотрудничества.

Зарубежный и отечественный опыт последних 15-20 лет свидетельствует, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью является государственно-частное партнерство (ГЧП).

ГЧП представляет собой относительно новое явление в мировой экономике, отражающее процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса, поэтому на сегодняшний день, как в науке, так и на практике нет однозначного подхода к понятию государственно-частного партнерства.

Необходимость в разработке четкого определения понятия «государственно-частное партнерство» представляет собой научную актуальность по нескольким причинам. Во-первых: на федеральном законодательном уровне в РФ еще пока отсутствует четкое определение ГЧП. Субъекты РФ, понимая необходимость создания механизма правового регулирования ГЧП, издают собственные законы о ГЧП. И в каждом случае трактовка этого явления носит субъективный характер, т.е. отражает цели и задачи, которым подчиняется ГЧП в конкретно данном регионе. Во-вторых, современные отечественные экономисты до сих пор не перестают находить новые подходы в понимании сущности ГЧП, которые в свою очередь иногда носят противоречивый характер по отношению друг к другу [14].

Впервые термин «государственно-частное партнерство» появился в начале 90-х гг. XX в. и связан, главным образом, с «британской моделью» ГЧП. В 1992 г. правительство Премьер-министра Джона Мейджора объявило о так называемой «частной финансовой инициативе» (Private Finance Initiative – PFI), которая представляла собой модернизированную концепцию управления госсобственностью. Суть PFI состояла в том, чтобы в рамках договоров и соглашений о государственно-частном партнерстве передать частному сектору функции финансирования (строительства, реконструкции, эксплуатации, управления и т.п.) объектов социально-культурной и производственной инфраструктуры, находящейся в государственной собственности. Данное кардинальное изменение системы государственного управления в Великобритании повлекло за собой существенную трансформацию в институциональной среде, а также во взаимоотношениях госаппарата и частного бизнеса [1].

В дальнейшем ГЧП получило довольно широкое распространение, эта форма хозяйствования определяется как «ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от «частной финансовой инициативы» до совместных предприятий и концессии, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству предприятиях, осуществляющих коммерческую деятельность» [15].

Понятие ГЧП носит различную смысловую нагрузку в зависимости от сфер деятельности, в которых реализуется данное партнерство, и понимания правительством той или иной страны задач и принципов осуществления проектов на основе ГЧП.

В Ирландии под ГЧП понимается «сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор». В этом определении отмечается, что ГЧП может «иметь разные формы, но в основе каждого успешного проекта лежит концепция, состоящая в том, что за счет привлечения опыта частного сектора и перераспределения риска в отношении стороны, которая способна более эффективно справляться с таким риском, можно повысить общую эффективность проекта» [15].

В США ГЧП понимается как «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и/или его эксплуатация, управление и т.п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником. Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от более или менее простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими[16].

Организация Объединенных Наций смещает акцент в сторону государственного сектора, определяя, что ГЧП основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора[15].

В Германии ГЧП – это соглашение о планировании, строительстве, финансировании, реализации. При этом ГЧП используется тогда, когда частные лица могут выполнять государственные задачи, также хорошо или даже лучше, чем государство. Повышение эффективности достигается путем соблюдения принципа жизненного цикла, правильного распределения задач и рисков, улучшения механизмов стимулирования.[13] Федеральное правительство Германии смогло адаптировать концепцию ГЧП к своим социальным и экономическим задачам, основанным на стремлении обеспечить максимальную выгоду всем участникам сотрудничества: распорядителям бюджетных средств, бизнесу (попутно решая задачу поддержки малого и среднего предпринимательства) и населению. Успешная, в отличие от многих стран, реализация проектов и комплексное развитие частного сектора основаны именно на принятой в Германии концепции, на особом понимании ГЧП. По решению Федерального правительства (г. Нойхарденберг, 2004 год) ГЧП определяется как долгосрочное сотрудничество между публичным (бюджетным) сектором и частным бизнесом в течение всего жизненного цикла публичных инфраструктурных сооружений[8].

Договорами ГЧП в Италии являются договоры, сфера применения которых охватывает один или несколько видов деятельности, таких как проектирование, строительство, управление или обслуживание общественно-значимых работ или коммунальных служб, или оказание определенной услуги, что также включает в себя полное или частичное финансирование со стороны частных инвесторов[14].

Во Франции под определение ГЧП попадает большое количество соглашений, которые касаются развития и эксплуатации инфраструктурных объектов, а также предоставления государству различного рода услуг. Все они делятся на две категории. К первой относятся те, которые подразумевают передачу частному партнеру права на предоставление общественных услуг (концессии, аренда, управление государственной собственностью). Ко второй принадлежат собственно соглашения о ГЧП[5].

В Японии дается определение частной финансовой инициативе, которая является одной из разновидностей ГЧП, как эффективное улучшение социальной инфраструктуры для гарантированного предоставления доступных и качественных услуг населению путем принятия мер в отношении государственных объектов посредством использования частного финансирования, управленческих способностей и технических возможностей [13].

Всемирный банк, в свою очередь предлагает шире взглянуть на права частного сектора и дает следующее определение: «государственно-частное партнерство обычно основано на соглашении или контракте между государством и частным сектором для совместной реализации инфраструктурных проектов с возможной передачей прав собственности на полученные результаты частному сектору» [17].

Частным компаниям важно иметь более конкретное определение ГЧП. Так, одна из крупнейших консалтинговых компаний мира Deloitte отмечает, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг». PriceWaterhouseCoopers и C'M'S' Cameron McKenna широко подходят к понятию ГЧП и определяют его как любую сделку, «структура которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели» [2].

В российской литературе приводятся различные трактовки ГЧП, так, по мнению Вилисова М.В. государственно-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления». Определение стало бы более корректным, если бы не содержало указаний на «равноправие» государства и бизнеса, поскольку равноправие сторон в контрактах ГЧП является безусловным и неоднозначно трактуется в законодательстве и судебной практике различных стран [2].

По мнению В.Г. Варнавского, А.В. Клименко, В.А. Королева государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.

Лохтина Л.К. и Батуев Э.Д. трактуют под государственно-частным партнерством одну из форм сотрудничества государства и частного бизнеса на основе взаимного перехлеста прав и обязанностей партнеров, при которой бизнес помогает государству выполнить обязанности перед народом, а государство в ответ предоставляет особые, свойственные только ему, преференции. Вклады и выгоды от такого сотрудничества, а также сопутствующие риски распределяются между сторонами в заранее согласованных и документально зафиксированных пропорциях [10].

Р.И. Сайфуллин предлагает понимать под ГЧП партнерство между представителями государственного (публичного) и частного сектора, включая научные и образовательные учреждения, в целях решения задач в сфере общественных интересов. Автор считает, что подобное понимание ГЧП предъявляет высокие требования к уровню компетенции его участников, т.е. партнером может стать только тот, кто имеет соответствующие финансовые, организационные, управленческие, производственные и другие ресурсы для реализации целей и задач в рамках партнерства. Таким образом, благодаря этому достигается синергетический эффект ГЧП, когда профессиональные компетенции каждого из партнеров реализуются совместно и дают больший результат, нежели по отдельности [11].

Государственно-частное партнерство представляет собой совокупность общественных отношений, которые находятся на стыке публичного и частного права и регулируются различными отраслями права.

В системе нормативных правовых актов, определяющих принципы и правила взаимодействия государства и бизнеса, следует выделить Конституцию РФ как акт прямого

действия; административное законодательство, регулирующее деятельность органов власти по реализации государственной политики в области государственно-частного партнерства; гражданское законодательство, регулирующее отношения между партнерами при выполнении инвестиционных соглашений; бюджетное законодательство, регулирующее формы и порядок финансового участия бюджетов в проектах ГЧП и др. [2].

В настоящее время законодательство о ГЧП принято в 69 субъектах России, однако большая их часть является декларативными документами [3].

Методологически следует различать понятия государственно-частного партнерства и частно-государственного партнерства, сущностные отличия между этими понятиями заключаются в том, кто является ведущим субъектом, т.е. выступает инициатором сотрудничества, регламентирует взаимодействие сторон, а также является собственником хозяйственного объекта. В понятии «государственно-частное партнерство» первичным является государственное. Данное понятие предполагает инициирование проекта государством, привлечение государством бизнеса для решения общественно значимых задач (развитие инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства и т.д.), наличие существенной социальной значимости проектов и – главное – сохранение государственной собственности на хозяйственный объект. Понятие «частно-государственное партнерство» подразумевает, что речь идет о реализации частнопредпринимательских проектов, в рамках которых государство оказывает содействие частным компаниям в решении ряда проблем. В этом контексте к реализации проекта подключаются государственные финансовые средства. Принципиально важно, однако, что собственником хозяйственного объекта был и остается частный предприниматель, и именно поэтому применительно к такой схеме взаимодействия частного и государственного сектора правильнее, по мнению автора, использовать понятие «частно-государственное партнерство» [7].

Систематизация подходов к определению ГЧП как зарубежных, так и отечественных авторов позволила выделить основные черты ГЧП-проектов, отличающие их от других форм отношений государства и частного бизнеса:

- государство определяет целевую направленность проекта, а частный сектор реализует его (или управляет им);
- сотрудничество осуществляется на договорной основе (частный сектор не может быть принужден к соглашению);
- достаточно длительные сроки соглашений о партнерстве (до 50 лет). Временная ограниченность четко соблюдается: проекты создаются под конкретный объект, который должен быть завершен к определенному сроку;
- специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;
- реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба между потенциальными участниками;
- специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство определяет цели проекта с позиций интересов общества и регулирует стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг за реализацией проектов;

- частный партнер осуществляет оперативную деятельность на разных стадиях проекта, от разработки, финансирования, строительства и эксплуатации до управления, реализации услуг потребителям;
- разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон.
- за государством остается функция контроля за деятельностью частного сектора по управлению государственной собственностью.

В связи с тем, что в реализации ГЧП-проектов возможно участие и иностранного инвестора (например, строительство автомагистралей М1/М15 (связавшие между собой три столицы – Вену, Будапешт и Братиславу) и М5 (Будапешт – граница Югославии)[9] мы предлагаем понимать государственно-частное партнерство как *юридически закрепленное взаимовыгодное сотрудничество между государством и отечественным или иностранным частным партнером, на основе соглашения, в целях создания, реконструкции, модернизации, обслуживания или эксплуатации объектов социальной и инженерной инфраструктуры государственной или муниципальной собственности, а также услуг исполняемых или оказываемых государственными или муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, обеспечение в соответствии с законодательством эффективного использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.* В данном определении подчеркивается, что собственником объекта ГЧП является государство, в проектах ГЧП могут участвовать как российский так и иностранный частный сектор, данные отношения оформляются юридически, реализуются на основании соглашения, в котором обозначены объект ГЧП-проекта, функции каждой стороны, доли вложений, распределяются обязанности, ответственность и риски сторон.

ЛИТЕРАТУРА

1. Амурц Д.М. Государственно-частное партнерство/Справочник руководителя учреждения культуры.- №12 – 2005.- с.16-24
2. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. и др. Государственно-частное партнерство: теория и практика/; Гос. Ун-т – Высшая школа экономики – М.: Изд.дом Гос.ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с. : 5ил.- 1000 экз. – ISBN 978-5-7598-0707-0 (в обл.)
3. Гагарин П.А. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития./ «Финансовая газета», 2013. №14.-Режим доступа: <http://www.gradient-alpha.ru/>, свободный.
4. Гирич В.Н. Государственно-частное партнерство: подходы к определению. Режим доступа: <http://www.orelgiet.ru>, свободный.
5. Жюльен Брюсо Куэлло. ГЧП по-французски. Режим доступа: <http://www.rg.ru>, свободный.
6. Иванова А.О. О некоторых новых формах государственно-частного партнерства в Японии./ Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. №3 - Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru>, свободный.
7. Иванова А.О. Развитие государственно-частного партнерства в Японии. - Режим доступа: <http://dis.podelise.ru>, свободный.
8. Кузьмин В.А. Государственно-частное партнерство: опыт реализации механизма в Германии и возможности его использования в России. - Режим доступа: <http://www/pppinrussia.ru/>, свободный.
9. Лихачев В., Азанов М. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России. - Режим доступа: <http://www.pppinrussia.ru/>, свободный.
10. Лохтина Л.К., Батуев Э.Д. Понятие и сущность государственно-частного партнерства. – Режим доступа: <http://elibrary.ru/download/26630227.pdf> , свободный.
11. Сайфуллин Р.И. /Концепция государственно-частного партнерства в современной экономической системе / Вектор науки ГТУ. №4 (22), 2012. – Режим доступа: http://edu.tltsu.ru/sites/sites_content/site1238/html/media82108/75_saifullin.pdf, свободный.
12. Трифонов А.Ю. К вопросу формирования и развития государственно-частного партнерства/ А.Ю. Трифонов // Известия Алтайского государственного Университата. -2 марта 2010.
13. Что такое государственно-частное партнерство.- Режим доступа: <http://www/Kzppp.kz>, свободный.
14. Что такое государственно частное партнерство? Режим доступа: <http://www.library.kat.kg>, свободный.
15. Public Private Partnerships – the Government's Approach. London. The Stationary Office. 2000. P. 6.
16. Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P.10.
17. Private Participation in Infrastructure Projects Database // The World Bank Group – The Public-Private Infrastructure Advisory Facility. July 2008.- <http://ppi.worldbank.org>

Natalya Provalenova

Nizhny Novgorod State Engineering and Economic Institute
Russia, Knjaginino
E-Mail: provalenova@list.ru

Nikolaeva Anna

Nizhny Novgorod State Engineering and Economic Institute
Russia, Knjaginino
E-Mail: Annabondareva10@mail.ru

Ordering of approaches to definition of state-private partnership

Abstract. In the given article ordering of concept « state-private partnership » is presented. The regulatory and legal acts adjusting state-private partnership in the Russian Federation are allocated. Distinctions between concepts « state-private partnership » and « the private-state partnership » are noted. The basic features of SPP -projects distinguishing them from other forms of attitudes of the state and private business are certain. Author's definition of state-private partnership is given.

Keywords: state-private partnership; the state; the private partner; the SPP –projects; systematization; signs of public-private partnerships; notion; foreign experience; legal regulation; form of cooperation.

REFERENCES

1. Amunc D.M. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo/Spravochnik rukovoditelja uchrezhdenija kul'tury.- №12 – 2005.- s.16-24
2. Varnavskij V.G., Klimenko A.V., Korolev V.A. i dr. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teorija i praktika./; Gos. Un-t – Vysshaja shkola jekonomiki – M.: Izd.dom Gos.un-ta – Vysshej shkoly jekonomiki, 2010. – 287 s. : 5il.- 1000 jekz. – ISBN 978-5-7598-0707-0 (v obl.)
3. Gagarin P.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: problemy i perspektivy razvitija./ «Finansovaja gazeta», 2013. №14.-Rezhim dostupa: <http://www.gradient-alpha.ru/>, svobodnyj.
4. Girich V.N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: podhody k opredeleniju. Rezhim dostupa: <http://www.orelgiet.ru>, svobodnyj.
5. Zhjul'en Brjuso Kujello. GChP po-francuzski. Rezhim dostupa: <http://www.rg.ru>, svobodnyj.
6. Ivanova A.O. O nekotoryh novyh formah gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Japonii./ Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2009. №3 - Rezhim dostupa: <http://ecsocman.hse.ru>, svobodnyj.
7. Ivanova A.O. Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Japonii. - Rezhim dostupa: <http://dis.podelise.ru>, svobodnyj.
8. Kuz'min V.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: opyt realizacii mehanizma v Germanii i vozmozhnosti ego ispol'zovanija v Rossii. - Rezhim dostupa: <http://www/pppinrussia.ru/>, svobodnyj.
9. Lihachev V., Azanov M. Prakticheskij analiz sovremennyh mehanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v zarubezhnyh stranah, ili kak realizovat' GChP v Rossii. - Rezhim dostupa: <http://www.pppinrussia.ru/>, svobodnyj.
10. Lohtina L.K., Batuev Je.D. Ponjatie i sushhnost' gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. – Rezhim dostupa: <http://elibrary.ru/download/26630227.pdf> , svobodnyj.
11. Sajfullin R.I. /Konceptija gosudarstvenno-chastnogo partnertstva v sovremennoj jekonomicheskoy sisteme / Vektor nauki GTU. №4 (22), 2012. – Rezhim dostupa: http://edu.tltsu.ru/sites/sites_content/site1238/html/media82108/75_saifullin.pdf, svobodnyj.
12. Trifonov A.Ju. K voprosu formirovanija i razvitija gosudarstvenno-chastnogo partnerstva/ A.Ju. Trifonov // Izvestija Altajskogo gosudarstvennogo Universitata. -2 marta 2010.
13. Chto takoe gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo.- Rezhim dostupa: <http://www/Kzppp.kz>, svobodnyj.
14. Chto takoe gosudarstvenno chastnoe partnerstvo? Rezhim dostupa: <http://www.library.kat.kg>, svobodnyj.
15. Public Private Partnerships – the Government's Approach. London. The Stationary Office. 2000. P. 6.
16. Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transporation. 2004. P.10.
17. Private Participation in Infrastructure Projects Database // The World Bank Group – The Public-Private Infrastrukture Advisory Facility. July 2008.- <http://ppi.worldbank.org>