

УДК 338.2:334.01

## КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ (МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД)

© 2012

*Р.И. Сайфуллин*, директор исследовательского центра государственно-частного партнерства, старший преподаватель кафедры экономической теории  
*Институт экономики, управления и права (г. Казань)*

*Ключевые слова:* Государственно-частное партнерство, институт, инновации, инвестиции

*Аннотация:* Государственно-частное партнерство в современных экономических условиях становится новым институтом. Автор статьи, придерживаясь позиции неонституционалистов, дает сущностную характеристику этого феномена. Вступая в полемику с устоявшимися взглядами международных организаций, зарубежных и российских источников, автор предлагает собственный подход к определению понятия государственно-частного партнерства.

Эволюция форм хозяйственного взаимодействия государства и частного бизнеса привела к появлению государственно-частного партнерства (ГЧП), которое в современной экономической системе рассматривается как эффективный инструмент экономической политики, позволяющий комбинировать инновационные ресурсы и результаты, локализованные на государственном уровне и в частном секторе.

Приобретение инновационным потенциалом характера стратегического ресурса создает возможность по-новому сформулировать отношения государственно-частного партнерства по катализации различных факторов насыщения инновационного поля качественно дифференцированными элементами и взаимосвязями [26].

Новые формы связи государства и бизнеса привели к ощутимому мультипликативному эффекту их близости, к получению синергетического эффекта и возникновению качественно нового субъекта в экономической системе.

Усложняющаяся зависимость между инновационными детерминантами государства и частного сектора наиболее рельефно раскрывает сущностную характеристику ГЧП. На сегодняшний день в науке нет однозначного подхода к понятию государственно-частного партнерства.

Термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) появился в начале 90-х гг. XX в. и связан, главным образом, с «британской моделью» ГЧП. В 1992 г. правительство Премьер-министра Д. 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, находящихся 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 [3, с. 16-24].

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 [17, с. 1]. Всемирный банк (World Bank), в свою очередь, предлагает шире взглянуть на права частного сектора и дает следующую 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» [2]. Сходную точку зрения разделяет и одна из крупнейших консалтинговых компаний мира Deloitte. Ее эксперты отмечают, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг» [1, с. 5]. 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» [18, с. 26].

В целом, многие российские и зарубежные авторы склонны соглашаться с позицией PriceWaterhouseCoopers и C'M'S' Cameron McKenna и дают максимально общие трактовки термина «государственно-частное партнерство».

Дж. Делмон в своей работе «Государственно-частное партнерство в инфраструктуре» предлагает трактовать термин ГЧП в наиболее широком смысле, определяя его как «любые контрактные или юридические отношения между государственными и частными структурами с целью улучшения и/или расширения инфраструктурных услуг, исключая контракты по государственному заказу (государственные закупки)» [8, с. 2].

Трифонов А.Ю. отмечает, что «сущность государственно-частного партнерства – это система социально-экономических отношений, которые складываются между государственным и частным секторами экономики» [16, с. 152-155].

Более широкое толкование ГЧП дано Махортовым Е.А. и Семченковым А.С., которые определяют ГЧП как конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и других сферах общественной жизни – политике, культуре, науке и т.д. [14].

Авторы современного экономического словаря сводят сущностную характеристику ГЧП форме привлечения бизнеса в сферу государственной собственности. Цель такого партнерства – развитие государственной собственности за счет объединения усилий и ресурсов государства и частного бизнеса. Государство при этом оставляет за собой функции контроля и регулирования, которое осуществляется, «чтобы придать процессам организованный характер, упорядочить действия экономических субъектов, обеспечить соблюдение законов, государственных и общественных интересов» [15, с. 80].

В своих ранних работах В. Г. Варнаровский одним из первых в России дал максимально общее определение: «государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов и программ в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг» [7, с. 109–113].

В своих более поздних работах, Варнаровский В.Г. определяет государственно-частное партнерство как юридически закрепленное в договоре взаимодействие между государством и предпринимательским 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 [6].

Варнаровский В.Г. также отмечает, что государственно-частное партнерство в мировой экономической теории и практике понимается в двух смыслах. Во-первых, это система отношений государства и бизнеса, которая используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития и планирования. Во-вторых, это конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности [6].

Несмотря на различие трактовок, Варнаровский В.Г. отмечает, что предмет ГЧП понимается однозначно: в качестве него всегда выступает государственная (муниципальная) собственность либо услуга, оказываемая органами власти субъектам экономики [5].

Большинство авторов, трактуя понятие ГЧП, делают акцент на том, что в рамках партнерства государственного и частного сектора происходит разделение и сбалансирование рисков, полномочий и/или прибылей.

ГЧП предполагает соблюдение баланса интересов. На это обращает внимание Амунц Д.М., который полагает, что сбалансированность интересов является основополагающей чертой ГЧП [3, с. 16–24].

Концепция ГЧП включает в себя институциональный анализ, который определяет место ГЧП в современной экономической системе и характер взаимоотношений между его участниками.

Мамченко О.П. и Долженко И.А. предлагают понимать под ГЧП законодательно определенную форму взаимодействия государства и частного бизнеса, юридически закрепленную договором, основанную на принципе равноправного кооперативного поведения [13, с. 245–249].

Это предполагает, что стороны вкладывают ресурсы и распределяют между собой риски на основе принципа равноправия в юридическом и экономическом смыслах. Тем самым однозначно определяется, что институт ГЧП качественно отличается от такой формы сотрудничества, как, например, государственный заказ.

Ларин С.Н. не делает акцент на форме ГЧП и отмечает, что «это институционально-организационное объединение интересов государства и предпринимательских структур в целях реализации экономической и социально значимых проектов и программ» [11, с. 53]. Поэтому институт ГЧП, по его мнению, предполагает развитие любых договорных отношений.

Во многом согласны с этим мнением Кузнецова Е.И. и Зарецкая Д.М., определяя ГЧП как систему сотрудничества частного сектора, предприятий и организаций бизнеса с государственными учреждениями, а также региональных корпораций с государственными предприятиями, учреждениями, направленную на достижение общих экономических целей, на решение актуальных социально-экономических задач [10, с. 215].

По мнению Лохтиной Л.К., не каждое соприкосновение государства и частного сектора следует считать государственно-частным партнерством. Одного факта выступления государства в качестве стороны контракта, договора или соглашения недостаточно для отнесения подобной формы сотрудничества к ГЧП, пусть даже в общественно-значимой сфере, не на разовой краткосрочной, а на постоянной долговременной основе. Необходимо соблюсти такие важные признаки ГЧП, как объединение взносов, разделение рисков, распределение получаемых выгод между партнерами. Желательно также, чтобы государство при этом воспользовалось своим правом предоставить партнеру такие условия или права, какими никакой иной коммерческий партнер не обладает в принципе [12].

В связи с этим, для того, чтобы отличать от ГЧП такие формы взаимодействия государственного и частного сектора, при которых отсутствует принципиальные отличия от традиционных отношений между коммерческими структурами, Лохтина Л.К. предлагает ввести для них некий особый термин, к примеру, государственно-частное сотрудничество (ГЧС) [12], а под государственно-частным партнерством понимать 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 [12].

Общим для всех определений остается тот факт, что предметом ГЧП-проектов выступают государственная собственность или государственные услуги и большинство из них направлены на развитие инфраструктуры [15].

Так, П. Бруссер и С. Рожкова определяют ГЧП как «развитие традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры» и отмечают, что «ГЧП – качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций» [4, с. 29–33].

Наиболее широкой является трактовка, представленная Интернет-порталом, посвященному государственно-частным партнерствам в России: «это привлечение

органами государственного и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания» [19].

Анализируя полемику в области определения сущности института ГЧП, отчетливо прослеживаются 6 ключевых подходов:

1. ГЧП как любые контрактные отношения между государством и бизнесом;

2. Акцент на общественной значимости ГЧП-проектов;

3. Акцент на ведущей роли государства в проектах ГЧП;

4. Акцент на необходимости расширения полномочий частного сектора в ГЧП-проектах;

5. Акцент на соблюдении баланса интересов, прав и обязанностей всех участников проектов ГЧП;

6. ГЧП как инструмент привлечения инвестиций и повышения инновационной активности и потенциала.

Таким образом, определения ГЧП, данные отечественными и иностранными авторами, позволяют выделить ряд признаков, которые определяют, что ГЧП:

- осуществляется в сфере ответственности государства (общественных, социально-значимых интересах);

- направлено на развитие инфраструктуры, в том числе социальной;

- обеспечивает частной компании более широкие возможности для участия в управлении проектами, чем при выполнении государственного заказа;

- носит чаще всего долгосрочный, партнерский и равноправный характер;

- обеспечивает разделение рисков и расходов в заранее согласованных пропорциях, а также участвуют в использовании полученных результатов;

- взаимоотношения сторон зафиксированы в официальных документах;

- может быть реализовано в сфере ответственности как государственного, так и частного сектора экономики.

Считаем, что большинство определений, несмотря на различие подходов, не отличаются друг от друга, так как определяют ГЧП с позиций решения государственных проблем и задач (как правило, социальных и инфраструктурных). Таким образом:

- не выстраиваются новая схема взаимоотношений, которая бы отличалась от контрактной формы взаимодействия частного и государственного сектора (по сути, государственные закупки);

- не создаются новые формы этих взаимоотношений, которые, как правило, не выходят за рамки концессии или лизинга;

- не создаются принципиально новые условия для реализации взаимовыгодного сотрудничества государственного и частного сектора.

Под ГЧП мы предлагаем понимать партнерство между представителями государственного (публичного) и частного сектора, включая научные и образовательные учреждения, в целях решения задач в сфере общественных интересов.

В своем определении мы не ограничиваем ГЧП такими формулировками, как проект, модель, форма, так как наш анализ показал, что на практике при разработке ГЧП под этими формулировками понимают следующее:

- проект ГЧП (ГЧП-проект) – конкретное партнерство между государственным и частным сектором в какой-либо отрасли;

- модель ГЧП – конкретная схема взаимоотношений между партнерами в рамках ГЧП-проекта;

- форма ГЧП – конкретная организационно-правовая форма, в рамках которой создается ГЧП-проект.

Более того, мы убеждены, что партнерство в рамках ГЧП – это одновременно и инновационный механизм в современных условиях развития российской экономики, и механизм развития инновационного процесса.

Инновационность ГЧП как механизма проявляется в том, что существует возможность партнерства между государственным и частным сектором для реализации общественно значимых задач. Более того, мировая практика показывает, что к участникам подобных партнерств присоединяются образовательные и научные учреждения, которые приносят новые знания, технологии, компетенции и т.д. [25].

Такая возможность, в свою очередь, способствует развитию инновационного процесса, становлению инновационной экономики, так как партнерства реализуются через конкретные ГЧП-проекты, создавая:

- площадки развития инновационной инфраструктуры (инкубаторы, технопарки, технополисы и т.п.) [24];

- инновационные производства;

- новые знания и возможности их коммерциализации.

По нашему мнению, подобное понимание ГЧП предъявляет высокие требования к уровню компетенций 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.

Более того, характер целей и задач, которые ставятся перед конкретными ГЧП-проектами, невозможно решить силами одного из участников, так как они относятся к сфере общественных интересов. Соответственно, мы делаем вывод, что синергетический эффект – это неотъемлемая составляющая любого проекта ГЧП.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006
2. Private Participation in Infrastructure Projects Database // The World Bank Group – The Public-Private Infrastructure Advisory Facility. July 2008. – <http://ppi.worldbank.org>
3. Амуниц, Д.М. Государственно-частное партнерство (часть 1) / Д.М. Амуниц // Справочник руководителя учреждения культуры. – № 12. – 2005.
4. Бруссер П. Государственно-частное партнерство – новый механизм привлечения инвестиций / П. Бруссер, С. Рожкова // Рынок ценных бумаг. – 2007. – № 2.
5. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии / В.Г. Варнавский. – Институт экономики РАН. Электронная версия статьи. – Режим доступа: [www.inecon.ru/tmp/Varnavskiy.pdf](http://www.inecon.ru/tmp/Varnavskiy.pdf)
6. Варнавский, В.Г. Место и роль государственно-частного партнерства в системе экономических категорий: попытка системного анализа / В.Г. Варнавский. – Москва: Материалы Первого Российского экономического конгресса. – Режим доступа: <http://www.econorus.org/cprogram.phtml?vid=tconf&sid=2&ssid=182&rid=57>
7. Варнавский, В.Г. Приватизационные процессы в инфраструктуре: успехи и ошибки реформ //

- Мировая экономика и международные отношения – 2005. – № 8. – Рец. на кн.: Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition. – Washington D.C., 2004.
8. Делмон, Дж. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Дж. Делмон. – АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» при финансовой поддержке Консультативного офиса по участию частного сектора в инфраструктуре (PPIAF), 2010.
  9. Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации / В.А. Кабашкин. – М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2010. – 120 с.
  10. Кузнецова, Е.И. Государственно-частное партнерство в реализации инновационной стратегии России: новые возможности для взаимодействия бизнеса и государства / Е.И. Кузнецова, Д.М. Зарзкая // Государственно-частное партнерство в инновационных системах / Под общ. ред. С.Н. Сильвестрова. – М.: Издательство ЛКИ, 2008. – 312 с., с. 211–222
  11. Ларин, С.Н. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии / С.Н. Ларин // Государственно-частное партнерство в инновационных системах / Под общ. ред. С.Н. Сильвестрова. – М.: Издательство ЛКИ, 2008. – 312 с., с. 51–62
  12. Лохтина, Л.К. Понятие и сущность государственно-частного партнерства / Л.К. Лохтина, Э.Д. Батуев // Медицинский вестник. Электронная версия. Режим доступа: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30/lang,ru/>
  13. Мамченко, О.П. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнерства в реализации региональной экономической политики / О.П. Мамченко, И.А. Долженко // Известия Алтайского Государственного Университета. – № 2 (66). – 2010
  14. Махортов, Е.А. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России / Е.А. Махортов, А.С. Семченков // LOBBYING.RY: Журнал о лоббизме и GR, 2007. --Режим доступа: [http://www.lobbying.ru/index.php?article\\_id=2359](http://www.lobbying.ru/index.php?article_id=2359)
  15. Мокичев, С.Д. Методология исследования процесса формирования национальной инновационной системы России / С.Д. Мокичев, С.В. Мокичев // Современное искусство экономики. – 2011. – с. 5–9
  16. Райзберг, Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М.: ИНФРА-М, 2007
  17. Трифонов, А.Ю. К вопросу формирования и развития государственно-частного партнерства / А.Ю. Трифонов // Известия Алтайского Государственного Университета. – 2 марта 2010
  18. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. – Женева: Издательство Организации Объединенных Наций, 2008
  19. Семинар «Государственно-частные партнерства - новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов». – Москва. Посольство Великобритании, 2003
  20. Интернет-портал «Государственно-частные партнерства в России. Режим доступа: [http://pppinrussia.ru/main/ppp\\_in\\_russia/glossary/block/letter/%D0%93](http://pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/block/letter/%D0%93)
  21. <http://www.flexa.ru/law/spb/spb016.shtml>
  22. <http://www.garant.ru/hotlaw/tomsk/146742/#review>
  23. [http://regionalistica.ru/project/investproject/fed\\_inst](http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_inst)
  24. Демченко, С.Г., Абулханова, Г.А. Методические подходы к оценке сравнительной конкурентоспособности продукта // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – № 1. – С. 23–30.
  25. Муратов, Р.Ф. Вектор развития системы образования в условиях модернизации экономики и социальной сферы // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – №1. – С. 5-7.
  26. Тимирясова, А.В. Формирование научно-образовательных кластеров как важнейшего элемента стратегии развития системы образования Республики Татарстан // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – №1. – С. 69-74.

## THE CONCEPTION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: METHODOLOGICAL APPROACH TO ITS DEFINITION AND ESSENCE

© 2012

**R.I. Saifullin**, scientific-research center of public-private partnerships, chief-executive  
*Institute of Economics, Management and Law (Kazan)*

*Key words:* public-private partnership, institute, innovation, investment

*Annotation:* Public-private partnership becomes a new institution in actual economic situation. Holding with neo-institutionalist point of view the author reveals the essential characteristic of the phenomenon. Polemicizing with established views of international organization, foreign and Russian sources on the subject the author suggests his own approach to the definition of public-private partnership.