

УДК 316.74:005

К вопросу об определении понятия «государственно-частное партнерство»**Кунижев А.А.**

Аспирант кафедры креативно-инновационного управления и права Пятигорского государственного Лингвистического университета (г. Пятигорск)

Анализируются некоторые определения «государственно-частного партнерства», выделяются категории, через которые данное понятие характеризуется. Представлена попытка выделить основные компоненты (содержание) государственно-частного партнерства из исследуемых определений. Дается авторское определение понятия «государственно-частное партнерство».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), альянс, сотрудничество, взаимодействие, взаимоотношение, государство, частный бизнес.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) является одним из наиболее перспективных инструментов решения проблем, связанных с взаимодействием государства и частного сектора в различных отраслях экономики. Так как данное экономическое явление существует на стыке двух секторов экономики – частного и государственного, то возникают некоторые сложности в выделении его определения, а также основных признаков.

В данной работе на основе исследования некоторых определений ГЧП мы попытаемся выделить основное содержание (компоненты) государственно-частного партнерства и дать свое, авторское, определение.

Одним из основных, которое встречается во многих научных работах по ГЧП, является определение, данное В.Г. Варнавским, где государственно-частное партнерство выступает «институциональным и организационным альянсом между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг» [1].

Данное определение вводит категорию «альянс» для обозначения государственно-частного партнерства. Отметим, что под понятием «альянс» подразумевается союз, объединение, взаимодействие двух или более организаций (участников) для достижения определенных долговременных целей и задач,

которые являются взаимовыгодными. Эти цели могут иметь как экономический интерес, так и охватывать вопросы иных сфер общественной жизни. Таким образом, государственно-частное партнерство – это взаимодействие государства и бизнеса. Кроме того, в определении выделены такие важнейшие составляющие любого явления, как субъекты – государство и бизнес. Также из данного определения можно выделить цель государственно-частного партнерства – реализовать общественно значимые программы и проекты и основные направления его реализации промышленность, НИОКР, услуги.

Л.А. Изгалина в своей научной статье «Глобальный кризис и механизмы государственно-частного партнерства» также определяет ГЧП через категорию «альянс»: «Государственно-частное партнерство – институциональный альянс, подкрепленный политической волей между государством и частным бизнесом в целях повышения эффективности государственного управления, использования государственного имущества, реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР за счет передачи бизнесу ответственности за предоставление традиционных государственных услуг или выполнение функций» [2, с. 83]. В данном определении цель государственно-частного партнерства расширена – государство и частный бизнес нацелены не только на реализацию общественно значимых проектов и

программ, но и более эффективное использование государственного имущества и улучшение качества государственного управления. При этом указывается, что частный сектор несет ответственность по отношению к другому субъекту ГЧП. На наш взгляд, данное определение ставит бизнес в подчиненное отношение в рамках государственно-частного партнерства, что, с одной стороны, это способствует более эффективному использованию частным сектором выделенных средств на реализацию целей ГЧП, а с другой – уменьшает привлекательность государственно-частного партнерства для бизнеса.

Категория «альянс» также имеет место в определении государственно-частного партнерства, данного Н.Н. Манько. В соответствии с автором, ГЧП определяется как «альянс между государством и бизнесом для реализации общественно значимых проектов, в котором государственный сектор преследует некоммерческие цели, сохраняя ответственность за повышение качества жизни населения, а частный сектор использует свой капитал и управленческие ресурсы с целью извлечения прибыли» [3, с. 159]. Данное определение также указывает на субъекты ГЧП, но его отличие состоит в том, что государство и частный сектор имеют различные цели. Если в предыдущих определениях была выделена цель – реализовать общественно значимые проекты или программы, то Н.Н. Манько указывает, что государство ставит перед собой цель повысить качество жизни населения, а частный сектор – извлечь прибыль. Также из данного определения можно выделить ресурсы, при помощи которых субъекты государственно-частного партнерства осуществляют указанные цели, – капитал бизнеса, управленческие ресурсы.

Давая категории «альянс» характеристику «взаимодействие», мы можем добавить к указанной группе определений ГЧП следующее, данное М.М. Соловьевым: «государственно-частное партнерство как форма взаимодействия экономических агентов характеризуется особыми юридическими и экономико-институциональными чертами, отличающими его от классического понимания партнерства» [4, с. 22]. Данное определение не указывает, кто относится к субъектам ГЧП, называя их обобщенным понятием «агенты», но здесь раскрывается конкретная особенность взаимодействия таких субъектов – взаимодействие должно обладать «особыми юридическими и экономико-институциональными» признаками.

Далее хотелось бы поговорить об определении государственно-частного партнерства, данного Р.С. Нурмухаметовым, в соответствии с которым «государственно-частное партнерство – это форма взаимоотношений между государственными структурами и частным бизнесом, целью которых является использование в течение длительного периода

и на возвратной основе ресурсов частного сектора (финансовых, технических и управленческих) для предоставления потребителям услуг, которые традиционно предоставляются государством» [5, с. 63]. Во-первых, особенность данного определения заключается в том, что автор вводит категорию «взаимоотношения». Если «взаимодействия» – это любые действия субъектов, определенные совокупностью общих интересов и направленностью, то «взаимоотношения» характеризуются как более устойчивые отношения между субъектами как постоянными носителями качественно различных видов деятельности. Таким образом, можно сделать вывод, что, определяя государственно-частное партнерство через категорию «взаимоотношения», мы устанавливаем более прочную связь между государством и частным бизнесом, направленную на решение поставленной задачи. Во-вторых, определение, данное Р.С. Нурмухаметовым, указывает на цель ГЧП – использование ресурсов частного бизнеса для решения функциональных обязанностей государства. Кроме того, в данном определении расширен спектр ресурсов, которые необходимы для реализации государственно-частного партнерства – к финансовым и управленческим ресурсам добавлены технические.

Государственно-частное партнерство определяется также как «более широкое государственное участие в проекте, не ограниченное только функциями контроля и регулирования, или в зависимости от конкретного вида государственно-частного партнерства, большую свободу участвующему в проекте частному капиталу» [6, с. 25], т.е. в данном случае автор выделяет категорию «участие». Мы можем говорить о том, что при таком определении ГЧП, данным И.Н. Макаровым, субъекты исследуемого экономического явления имеют неодинаковые права: если категория «альянс», под которой мы понимаем «взаимодействие», подразумевает, что государство и частный бизнес имеют одинаковые права и обязанности, то категория «участие» ведет к выводу об ограниченности одного из субъектов в государственно-частном партнерстве. Таким образом, характеризуя ГЧП через категорию «участие», либо государство приобретает больше возможностей («...не ограниченное только функциями контроля и регулирования...»), либо частный бизнес («...большую свободу участвующему в проекте частному капиталу...»). Таким образом, мы видим различия в наделении правами и обязанностями при различных подходах при определении государственно-частного партнерства.

Также в науке встречается определение, где государственно-частное партнерство определяется через категорию «система отношений». В частности, Е.С. Степанова определяет ГЧП как «систему отношений, в которой государство предоставляет

право компании на строительство и/или эксплуатацию объекта инфраструктуры, к каковым, например, можно отнести автомагистрали, туннели, мосты на определенный или бессрочный период» [7, с. 170]. В данном определении государство является доминирующим субъектом ГЧП, так как именно оно предоставляет право «... строительства и/или эксплуатации объекта инфраструктуры...» частному предприятию. Получается, что категория «система отношений» так же, как и «участие», выделяет уровни прав и обязанностей среди субъектов ГЧП. Кроме того, в данном определении выделены объекты государственно-частного партнерства, т.е. те отношения, по поводу которых возникает партнерство. Автор в качестве объектов выделяет строительство и эксплуатацию.

Хотелось бы также уделить внимание определениям государственно-частного партнерства, которые выделяют категорию «отделение/предоставление/передача». К данной категории относятся следующие определения: первое определяет ГЧП как «форму контрактов на обслуживание, в которых вклад властей выражается преимущественно в отведении земельных участков и предоставлении объектов государственной или муниципальной собственности, а предпринимательские структуры финансируют текущие и/или капитальные расходы, строительные риски, а также риски, связанные с эксплуатацией и техобслуживанием» [8]; второе – «ГЧП – это передача государством (муниципальным образованием) объекта государственной (муниципальной) собственности частной или смешанной компании в целях строительства, эксплуатации, управления на конкурсной, возмездной основе, на определенный срок и за плату» [9]. Из выше предложенных определений мы также видим, что государственная собственность передается в частные руки во временное пользование бизнесом государственной/муниципальной собственностью. Кроме того, определения данной категории указывают на форму партнерства между государством и частным сектором – контрактная; расширяют список ресурсов, необходимых для ГЧП, дополняя его земельными участками; говорят также об объектах государственно-частного партнерства: строительство, эксплуатация (эти объекты уже были указаны), управление; оговаривают временной характер партнерства.

В науке встречается точка зрения, которая определяет государственно-частное партнерство следующим образом – «ГЧП не является ни институтом приватизации, ни институтом национализации, а лишь формой оптимизации использования государством своих обязанностей перед обществом, т.е. бесперебойным предоставлением населению публичных благ» [10, с. 18]. Анализируя определение, данное М.Б. Жеррардом, выделяем категорию «оптимизация» (наилучшее использование ресурсов). В данном случае можно говорить о партнерстве го-

сударства и частного сектора, целью которого является эффективно использовать ресурсы государства, дополняя их ресурсами частного сектора.

Последнее определение, на которое хотелось бы обратить внимание, дано М.М. Балабаровской, в котором государственно-частное партнерство определяется как «привлечение органами государственной власти и (или) местного самоуправления субъектов РФ частного бизнеса для реализации общественно значимых проектов, основанное на взаимовыгодном соглашении, в специально разработанной институциональной и правовой базах, а также позволяющее реализовать потенциал частного бизнеса и при этом сохранить контрольные функции государства» [11]. Из данного определения видно, что вводится еще одна категория – «привлечение», что указывает на заинтересованность в данном партнерстве только одной стороной – государством. При этом частный бизнес имеет всего лишь возможность реализовать свой потенциал, это не является его целью или гарантией. Автор также указывает на форму ГЧП, которая формируется в рамках правовой базы государства и является соглашением (т.е. договор, определяющий права и обязанности сторон).

Таким образом, мы рассмотрели некоторые определения государственно-частного партнерства, что позволило нам выделить основные его компоненты (содержание):

1. Субъекты ГЧП – государство, частный сектор (бизнес).

2. Объекты ГЧП (отношения, по поводу которых возникает ГЧП) – строительство, эксплуатация, управление.

3. Цель ГЧП – реализовать общественно значимые программы и проекты; более эффективно использовать ресурсы государства, дополняя их ресурсами частного сектора; улучшить качество жизни населения (данная цель относится только к государству); получить прибыль (данная цель ставится частным сектором).

4. Направления ГЧП – промышленность, НИ-ОКР, услуги.

5. Отличия ГЧП от других видов партнерства – обладает юридическими и экономико-институциональными чертами; является временным пользованием частным сектором государственной/муниципальной собственностью.

6. Ресурсы ГЧП – финансовые (капитал бизнеса), управленческие, технические, природные (земельные участки).

7. Формы ГЧП – контракт, соглашение.

8. Категории, определяющие ГЧП, – «альянс», «взаимодействие», «участие», «система отношений», «отделение/предоставление/передача», «оптимизация», «привлечение».

Из вышеуказанных компонентов государственно-частного партнерства можно сделать вывод, что

ГЧП – это партнерство, направленное на совместное решение его субъектами общественно значимых проблем за счет средств государства (в частности, государственной/муниципальной собственности, государственных услуг) и частного сектора (финансовых, технических, управленческих ресурсов).

Литература:

1. Варнавский В.Г. Приватизационные процессы в инфраструктуре: успехи и ошибки реформ // Мировая экономика и международные отношения – 2005. – № 8. – С. 109-113.
2. Изгалина Л.А. Глобальный кризис и механизмы государственно-частного партнерства // Власть. – 2009. – № 10. – С. 83-85.
3. Манько Н.Н. Управление рисками при реализации проектов государственно-частного партнерства // Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2012. – № 28. – С. 159-163.
4. Соловьев М.М. Партнерство и современные механизмы управления государственной собственностью // Управление государственной и муниципальной собственностью в крупном городе: российский и германский опыт. – М.: МГУУ Правительства Москвы, 2007. – С. 21-27.
5. Нурмухаметов Р.С. Финансирование инвестиционных проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства // Вестник Финансового университета. – 2009. – № 3. – С. 63-65.
6. Макаров И.Н. Государственно-частное партнерство сегодня современная экономика: регулирование и партнерство // Российское предпринимательство. – 2009. – № 8-2. – С. 22-28.
7. Степанова Е.С. Способы классификации государственно-частных партнерств // Вестник Финансового университета. – 2008. – № 3. – С. 170-179.
8. Роль муниципально-общественного партнерства в социально-экономическом развитии города / Г.А. Сульдина, И.С. Глебова, Р.Р. Садырдинов, С.А. Владимирова, М.М. Кораблев, С.И. Сабилов, Ф.С. Абдулганиев. – Казань, 2007. – 317 с. – URL: <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Fkpfu.ru%2Fdocs%2FF1045668054%2FMon3.pdf&name=Mon3.pdf&c=56b23021f391&page=2>
9. Попова Е.В. Государственно-частное партнерство: как создать эффективную систему взаимодействия государства и бизнеса // ГЧП в сфере науки и образования – основа сотрудничества регионов и бизнес-сообщества: материалы конференции. Тверь 13-14 декабря 2006. – Тверь, 2007. – URL: <https://docviewer.yandex.ru/?url=http%3A%2F%2Ftpprf.ru%2Fdownload.php%3FGET%3D6LPAY%252F81BmxT9Yj9BTenkA%253D%253D&name=download.php%3FGET%3D6LPAY%2F81BmxT9Yj9BTenkA%3D%3D&lang=ru&c=56c47ac07a55>
10. Красовская Л.И. Механизмы формирования государственно-частного партнерства в промышленности // Вестник АГТУ. Сер.: Экономика – 2011. – № 1. – С. 17-22.
11. Балкарова М.М. Роль механизмов государственно-частного партнерства в промышленном комплексе региона // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. – 2012. – № 6-2 (50). – С. 12-17.

The Definitions of the Notion of “Public-Private Partnership”

A.A. Kunizhev
Pyatigorsk State Linguistic University

The paper dwells upon some definitions of "public-private partnerships". The author tries to mark out the features of public-private partnership that are included in these definitions and on their basis works out his own definition.

Key words: public-private partnership, alliance, cooperation, interaction, relationship, state, private business.