

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА¹

О. А. Козлова, С. А. Суспицын, Л. И. Власюк, А. А. Петровская

В статье даются систематизация и анализ основных теоретических подходов к исследованию феномена государственно-частного партнерства. На основе использования институциональной теории соглашений предлагается рассматривать перспективу формирования механизма эффективного взаимодействия публичной власти и частного бизнеса в достижении общественно значимых результатов через поиск компромисса в реализации социально-экономических интересов субъектов партнерства.

Феномен государственно-частного партнерства — сравнительно новое явление в российской действительности, но несмотря на это его роль в социально-экономическом развитии страны постоянно возрастает, определяя наиболее эффективные способы взаимодействия государства и бизнеса как необходимого условия формирования рыночной экономики.

В научной литературе выделяются следующие основные черты государственно-частного партнерства (ГЧП):

— определенные (а в ряде случаев достаточно длительные) сроки действия соглашений о партнерстве (от 10–15 до 20 и более лет, в случае концессий — до 50 лет). Проекты обычно разрабатываются под конкретный объект, который должен быть завершен к определенному сроку;

— специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ре-

сурсами, или же при совместном инвестировании нескольких участников;

— реализация партнерских отношений в условиях конкурентной борьбы между несколькими потенциальными участниками за каждый контракт или концессию;

— специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг за реализацией проектов, а частный партнер берет на себя ответственность за оперативную деятельность на разных стадиях проекта — разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, реализация услуг потребителям;

— разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон [5, с. 47].

Анализ научной литературы позволил выделить 4 основных подхода к исследованию государственно-частного партнерства: социально-экономический, институциональный, системный и функциональный.

¹ Статья подготовлена при поддержке конкурсов интеграционных проектов СО РАН (проект №16), ДВО РАН (проект №12-П-СУ-10-17), УрО РАН (проект №12-С-7-1007).

С точки зрения социально-экономического подхода государственно-частное партнерство рассматривается как механизм привлечения частных инвестиций для реализации проектов государственной значимости, имеющих выраженный общественный характер.

Согласно мнению Дугласа Пиден-Прентиса, официального представителя Европейской экономической комиссии ООН в России и СНГ, государственно-частное партнерство представляет собой механизм привлечения инвестиций для государственных нужд или способ совместного финансирования государством и бизнесом конкретных проектов [15]. М. Паздников характеризует государственно-частное партнерство в качестве инструмента равноправного взаимодействия государства и бизнеса в решении социально-экономических задач [14].

Государственно-частное партнерство с точки зрения институционального подхода определяется как особый институт, создаваемый для решения социально-экономических задач усилиями государства и бизнеса. Согласно мнению В. Варнавского, государственно-частное партнерство следует рассматривать как институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности [3, с. 28-32]. В. Зотов рассматривает государственно-частное партнерство как исторически сложившуюся на основе традиций и правовых норм устойчивую форму организации совместной деятельности государства и бизнеса, направленную на удовлетворение социально-экономических потребностей общества [7, с. 32-40].

В. Кабашкин, А. Левченко, В. Сидоров рассматривают государственно-частное партнерство как институт сорегулирования общественного развития, основанный на обеспеченной нормами права системе взаимовыгодных отношений органов государства и бизнеса, направленных на достижение синергетического эффекта от согласования интересов, координации усилий и консолидации ресурсов его сторон при реализации общественно значимых проектов [9, с. 7].

Д. Амуниц под государственно-частным партнерством понимает договорные механизмы (соглашения), действующие между государственным сектором и общественной или частной стороной для достижения социокультурных и хозяйственных целей развития [1, с. 132-139].

Рассмотрение государственно-частного партнерства одновременно как особого механизма и института дает возможность более глубокого понимания этого сложного социально-экономического явления. В то же время, в условиях российской действительности пока нет оснований рассматривать государственно-частное партнерство как полноценный институт, поскольку ключевые институциональные нормы его функционирования пока только формируются (единое нормативно-правовое пространство и правоприменительная практика, институционализация субъектов партнерских отношений и др.)

Об этом свидетельствует, например, отсутствие в настоящее время федерального закона о государственно-частном партнерстве. Среди нормативно-правовых актов федерального уровня, регулирующих отдельные аспекты реализации государственно-частного партнерства, можно отметить следующие:

- 1) Гражданский кодекс РФ;
- 2) Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- 3) Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- 4) Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и ряд других.

Отметим также отдельные региональные нормативно-правовые акты, например, на уровне субъектов Федерации, входящих в Уральский федеральный округ, действует закон Челябинской области от 24.09.2009 №475-ОЗ «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве»; а также закон Курганской области от 02.11.2009 №495 «О государственно-частном партнерстве в Курганской области».

Необходимость развития государственно-частного партнерства на различных уровнях территориальной организации привела к появлению в научной литературе понятия «муниципально-частное партнерство», под которым понимается институциональное и организационное объединение материальных и нематериальных ресурсов муниципального образования и хозяйствующих субъектов на взаимовыгодной долгосрочной основе для реализации общественно значимых проектов [12].

Некоторые муниципальные образования принимают свои законодательные акты для регулирования партнерских отношений. В ка-

честве примера можно отметить разработку и реализацию ежегодных планов мероприятий по развитию частно-муниципального партнерства в г. Иркутске [13].

В системном подходе государственно-частное партнерство рассматривается в качестве системы взаимодействия государственных и частных структур с целью реализации социально-экономических проектов, основанной на паритете интересов, справедливом распределении обязанностей, рисков и выгод в процессе реализации проектов. Вместе с тем в данном подходе не делается акцента на социальной направленности государственно-частного партнерства, что, на наш взгляд, должно являться важнейшей особенностью его функционирования.

Например, согласно П. Снельсону, государственно-частное партнерство — взаимоотношение, возникающее между государственным и частным секторами в целях распределения рисков и выгод от осуществления какого-либо предприятия [17]. И. Заика рассматривает государственно-частное партнерство как вид совместной деятельности органов власти и бизнес-структур, направленной на достижение конкретных целей, в качестве которых выступают приоритетные сферы государственного управления либо государственного развития [6, с. 276]. По мнению М. Вилисова, государственно-частное партнерство — это форма взаимодействия государства и частного сектора, основополагающими чертами которого являются сбалансированность интересов, прав и обязательств, консолидация активов сторон при определяющей общественной направленности целей и решаемых задач [4].

В контексте функционального подхода можно выделить понимание исследуемого объекта как совместного регулирования государством и бизнесом общественных отношений, подразумевающее передачу части функций государства частному сектору и основанное, с одной стороны, на объединении их ресурсов и потенциалов, с другой — на разделении их обязанностей и рисков [10, с. 11-12; 8, с. 3-5].

А. Баженов определяет государственно-частное партнерство как способ привлечения частного сектора для более эффективного и качественного выполнения задач, относящихся к публичному сектору на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций [2].

Данная трактовка по содержанию наиболее близка имеющейся в документах ООН, согласно которой государственно-частное парт-

нерство образуется с целью обеспечения финансирования, планирования, исполнения и эксплуатации объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора [21, р. 1].

В современной российской экономической ситуации бизнес склонен считать государственно-частным партнерством любой проект, в котором задействовано государство [16]. В то же время и государство зачастую рассматривает бизнес в качестве ключевого партнера, который должен взять на себя большую часть рисков и обязанностей при реализации социально значимых проектов.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что чаще всего термин «государственно-частное партнерство» используется для определения всех известных форм взаимодействия между государственной властью и бизнесом [20]. В то же время различные позиции в трактовании феномена государственно-частного партнерства можно объяснить, во-первых, слабостью теоретической проработки в отечественной экономической науке данной проблемы, во-вторых — сложностью данного явления, его многоаспектностью. На наш взгляд, приведенные выше определения, по сути, раскрывают представления об эффективном взаимодействии публичного и частного секторов экономики с позиций их экономических интересов. В первом случае — это интересы государства, функционирование которого связано с необходимостью создания общественной полезности как основы и условия благополучия национального социума, и в конечном итоге, условия существования самого государства, во втором — интересы бизнеса, связанные с созданием, при посредничестве и поддержке государства, условий для получения бизнесом индивидуальной полезности в виде прибыли, повышения имиджа и других выгод. Как отмечается в научной литературе, у государства как общественного института в условиях недостатка финансовых средств для выполнения своих социальных функций существует объективная необходимость установления партнерских отношений со всеми субъектами хозяйственной деятельности, что, в конечном итоге, позволяет эффективно решать вопросы национального социально-экономического роста [18, с. 184].

Определенным ориентиром в построении концептуальных основ развития механизма государственно-частного партнерства, на наш взгляд, могут служить теоретические взгляды В. Ойкена, признающего недостаточность нео-

классических положений для оптимизации хозяйственной жизни. Он полагал, что государство, используя либеральный принцип «*laisser passer laisser faire*»¹, способствует созданию институциональных структур, которые привязывают механизмы рыночного порядка к своим собственным интересам. То, что задумывалось как четкое разъединение государства и экономики, приводит к переплетению частной экономической власти с властью государственной. Как отмечает В. Ойкен, государство не должно ни регулировать экономические процессы, ни предоставлять экономику самой себе. Задача государства, в его понимании, состоит в создании правил игры, по которым будет вестись хозяйство [11, с. 31].

Особый интерес в контексте теоретических обоснований развития государственно-частного партнерства представляет теория соглашений представителей французской институциональной школы (Л. Тевено, Л. Болтянски, О. Фаворо), рассматривающей общество в качестве сложной системы, состоящей из семи подсистем: рыночной, индустриальной, традиционной, гражданской, общественного мнения, творческой и экологической. Каждая подсистема характеризуется своими правилами во взаимоотношениях между людьми, при этом сами подсистемы, или «миры», также соотносятся между собой. Выделяется три типа соотношения подсистем: экспансия, касание и компромисс. Как отмечает Л. Тевено, «поиск компромисса предполагает попытку преодолеть критическое напряжение между двумя мирами, ориентируясь на общее благо, которое не включается полностью ни в первый, ни во второй мир, но содержит в себе элементы обоих» [19, с. 69-84].

Используя положения теории соглашений, авторы данной статьи связывают развитие механизмов государственно-частного партнерства с возникновением на основе компромисса институтов, соединяющих свойства, как минимум, двух подсистем: рыночной, представленной предпринимательским сектором, максимизирующим индивидуальную полезность, и гражданской в лице государства, целевой установкой которой является достижение общественной полезности.

Можно сделать вывод: с позиций заинтересованных сторон понятие государственно-частного партнерства характеризует собой процесс рационального и эффективного ис-

пользования общественных и частных ресурсов возможностей в достижении интересов развития субъектов партнерства. Исходя из этого, феномен государственно-частного партнерства логично рассматривать через призму взаимосвязи экономических интересов субъектов государственно-частного партнерства, базируясь на теории соглашений и используя принцип динамического оптимума Парето в качестве критерия достижения компромисса между субъектами.

Разделяя теоретическую позицию Л. Тевено, авторы статьи рассматривают компромисс как наиболее оптимальную форму отношений, на которых должна базироваться идеология государственно-частного партнерства. Эти отношения не должны носить локальный характер согласования интересов, определяющий «ограниченную сферу применения и распространение только на лиц, участвующих в данном процессе», и не должны рассматриваться как «синоним уступки или соглашения, достигнутого в результате уступок». Они должны характеризовать действие, «ориентированное ... на достижение глобального равновесия».

В применении к реальной действительности данное теоретическое основание означает установление в процессе поиска компромисса баланса социально-экономических интересов субъектов государственно-частного партнерства как необходимого условия его эффективного использования для целей развития российской экономики. Как отмечает Л. Тевено, «сложные механизмы поиска компромисса часто рассматриваются как элементы нового мира, находящегося в процессе становления» [19, с. 79].

Таким образом, можно определить государственно-частное партнерство как систему отношений, формируемую на основе достижения компромисса социально-экономических интересов субъектов партнерства и при условии их реализации, определяющей получение общественно значимых результатов.

В предлагаемом определении нашли отражение ключевые неотъемлемые характеристики государственно-частного партнерства, такие как долгосрочность, взаимовыгодность, легальность, которые позволяют отличать такое партнерство от иных форм взаимодействия государства и бизнеса.

Общественно значимые результаты использования механизма государственно-частного партнерства могут проявляться в различных формах, отражающих достижение целевых установок субъектов партнерства.

¹ Принцип «*laisser passer laisser faire*» в литературном переводе с французского звучит как «живи сам и давай жить другим».

Список источников

1. Амуниц Д. Государственно-частное партнерство как средство сохранения культурного наследия // Инновационная политика в сфере сохранения культурного наследия и развития культурно-познавательного туризма. Итоги междунар. конф. (Москва, 25-27 ноября 2005 г.). — М. : ГУ ВШЭ, 2006. — С. 132-139.
2. Баженов А. В. ГЧП это не складчина и не благотворительность // Деньги. Сетевой журнал. — 2008. — №44(701). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1052495> (дата обращения 19.05.2013).
3. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: проблемы становления // Отечественные записки. — 2004. — № 6. — С. 77-78.
4. Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. Сетевой журнал. — 2006. — №7. [Электронный ресурс]. URL: http://rusrand.ru/public/public_7.html (дата обращения 13.05.2013).
5. Государство и бизнес: институциональные аспекты / под ред. И. М. Осадчей. — М.: ИМЭМО РАН, 2006.
6. Заика И. Инвестиции и развитие стратегических отраслей национальной экономики на примере воздушного и морского транспорта. — М. : Современная экономика и право, 2004. — 324 с.
7. Зотов В. В., Пресняков В. Ф. Фирма как экономическое явление и институт общества // Экономика и математические методы. — 1995. — Т. 31. — Вып. 2. — С. 32-40.
8. Игнатюк Н. Государственно-частное партнерство в России // Право и экономика. — 2006. — № 8. — С. 3-7.
9. Кабашкин В., Левченко А., Сидоров В. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. — Белгород : Изд-во «ПОЛИТЕРРА», 2009. — 432 с.
10. Мартусевич Р., Сиваев С., Хомченко Д. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2006. — 244 с.
11. Ойкен В. Основные принципы экономической политики. — М. : Прогресс, 1995.
12. Орлова Э. О. Об актуальных вопросах частно-муниципального партнерства [Электронный ресурс]. URL: http://journal.vssc.ac.ru/php/jou/39/art39_06.php (дата обращения 15.01.2013).
13. Официальный портал городской администрации г. Иркутска [Электронный ресурс]. URL: <http://irkadm.org/?rubr=495> (дата обращения 23.05.2013)
14. Паздников М. Государственно-частное партнерство: суть и понятие [Электронный ресурс]. URL: <http://politmanagement.ru/policy/biznes-i-vlast/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-sut-i-ponyatie.html#comment-28> (дата обращения 10.05.2013).
15. Пиден-Прентис Д. Дж. Государственное и частное партнерство в жилищном секторе // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. — 2006. — №1-2(26-27). [Электронный ресурс]. URL: http://dpr.ru/journal/journal_27_6.htm (дата обращения 19.03.2013).
16. Санникова Т. Public-private partnership [Электронный ресурс]. URL: http://www.opec.ru/comment_doc.asp?d_no=46833 (дата обращения 12.05.2013).
17. Снельсон П. Государственно-частные партнерства в странах с переходной экономикой [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ebrd.com/russian/downloads/research/law/lit071ru.pdf> (дата обращения 07.04.2013).
18. Татаркин А. И., Андреева Е. Л., Арзякова О. Н. Социальная функция государства в современном российском обществе. О книге А. В. Чичканова // Журнал экономической теории. — 2007. — №2. — С. 183-189.
19. Тевено Л. Множественность способов координации: равновесие и рациональность в сложном мире // Вопросы экономики. — 1997. — №10. — С. 73-78.
20. Шеломенцев А. Г., Власюк Л. И., Суспицын С. А. Факторы и механизмы акселерации социально-экономического развития регионов России // Регион: экономика и социология. — 2012. — №3(75). — С. 34-57.
21. Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships / United Nations, Economic Commission for Europe. — Geneva, 2008. — 98 p.

УДК 334.723.4

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, субъекты партнерства, социально-экономические интересы, компромисс, институты и механизмы государственно-частного партнерства, общественная и индивидуальная полезности