

В. Н. Гирич

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ

В данной статье предлагается обзор существующих в западной и отечественной научной литературе подходов к определению такой экономической категории, как государственно-частное партнерство. Вместе с тем, в статье проводится анализ данных подходов и выражается отношение и приверженность авторов к той или иной концепции трактовки ГЧП. В западной экономике ГЧП представляется как косвенная приватизация. Отечественные экономисты понимают ГЧП как формы взаимодействия государства и бизнеса для решения социально-экономических задач.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, косвенная приватизация, взаимодействие, социально-экономические задачи.

V. N. Girich

STATE-PRIVATE PARTNERSHIP. DEFINITION APPROACHES

A survey of the existing approaches in western and domestic scientific literature to the definition of such category in economy as state-private partnership (SPP) is suggested in the article. At the same time the article analyzes these approaches and presents the authors' attitude to this or that concept. In western economy SPP is represented as indirect privatization. Domestic economists understand SPP as the forms of interaction of the state and business for solution of social and economic problems.

Keywords: state-private partnership, indirect privatization, interaction, social and economic problems.

Разработка четкого определения понятия «государственно-частное партнерство» представляет собой научную актуальность по нескольким причинам. Во-первых, на федеральном законодательном уровне в Российской Федерации 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, то есть отражает цели и задачи, которым подчиняется ГЧП в конкретно данном регионе. Стоит указать на то, что в число субъектов РФ, издавших закон о ГЧП, Орловская область не входит.

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.

Неотъемлемым условием нормального функционирования рыночной экономики является продуктивное взаимодействие частного сектора экономики и структур государственной власти.

В последнее время тема государственно-частного партнерства в нашей стране приобретает все большую актуальность. Это связано, с одной стороны, с усложнением социально-экономической жизни, затруднением выполнения государством общественно значимых функций, дефицитом бюджета и т. д. С другой стороны, бизнес заинтересован в новых объектах для инвестирования, сокращении издержек и увеличении прибыли.

Так, президент страны Дмитрий Медведев на Всемирном экономическом форуме в Давосе указал на то, что Россия стремится к созданию благоприятных условий для ведения бизнеса, в первую очередь, прибегая к механизмам ГЧП: «Мы начали реализацию масштабных инфраструктурных проектов, в том числе получив право на проведение крупнейших международных спортивных соревнований. И это не просто прихоть отдельных любителей спорта— это реальный шанс обновить инфраструктуру, именно из этого мы исходили, сделать её удобной, прежде всего, для граждан, для бизнеса, для торговли. Все эти проекты будут основаны на частно-государственном партнёрстве» [4].

Здесь стоит обратить внимание на определение ГЧП. Общепринятого определения в научной литературе не существует. Не существует и единого федерального закона в России, который определил бы и регулировал отношения ГЧП [10].

По нашему мнению, наиболее общее определение приведено в электронной энциклопедии и звучит следующим образом: «ГЧП - совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях» [5].

Существуют различные подходы к трактовке ГЧП. Согласно одному из них, экономическому, государственно-частное партнерство сравнивают с косвенной приватизацией [12]. Речь идет о перераспределении полномочий между государством и бизнесом в стратегических отраслях, которые не могут быть приватизированы, но

для которых у государства отсутствуют средства на развитие (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера, транспорт, благоустройство населенных пунктов, объекты культурного наследия и др.). При этом важными условиями эффективности ГЧП являются степень участия бизнеса в реализуемом проекте и сохранение за государством существенной степени хозяйственной активности и некоторых правомочий собственности. В противном случае реализация механизмов ГЧП может привести к частичной или полной приватизации бизнесом объектов партнерства. Основанием для такого понимания партнерства государства и бизнеса стал опыт стран с развитой экономикой, где частным компаниям, реализующим совместные с государством проекты, передавались широкие полномочия: владение, эксплуатация, строительство, финансирование и др.

Варнавский В. Г. приводит следующие определения ГЧП: государственно частное партнерство определяется как особая, но вполне полноценная замена приватизационных программ, позволяющая реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой [2]. Вместе с тем, государство не лишается прав собственника, привлекая при этом ресурсы бизнеса к решению широкого круга проблем. В то же время участие бизнеса в реализации проектов требует правового закрепления партнерства как особого рода взаимодействия государства и бизнеса. Это ведет к существенным институциональным изменениям внутри системы отношений «власть – бизнес», позволяющим расширять участие предпринимателей в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций.

Еще одна трактовка понятия ГЧП этого исследователя представлена так: ГЧП – это «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: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг» [3].

Однако мы считаем, небезосновательно было бы упомянуть мнение бывшего заместителя Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации Д. М. Амунца, который считает, что термин «альянс» не отражает с адекватной точностью сущность государственно-частного партнерства. Современный толковый словарь русского языка трактует понятие «союз» в качестве «тесного соединения», ставя знак тождества между терминами «союз» и «содружество». Д. М. Амунец исходит из менталитета современного российского общества, в сознании которого трактовка сущности государственно-частного партнерства в качестве альянса (союза, тесного соединения) будет ассоциироваться со «сращиванием» государства (власти) и частного капитала. В то время как по мнению Д. М. Амунца, ГЧП - это специфическая, различных видов форма взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики. Основопологающей чертой такого сотрудничества является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации [1].

С точки зрения государственной политики и управления ГЧП находится на границе отношений государства и бизнеса, не являясь ни институтом приватизации, ни институтом национализации, а лишь формой оптимизации исполнения государством своих обязанностей перед обществом, т.е. бесперебойного предоставления населению публичных благ [11].

Еще один представитель отечественной экономической мысли, Е. Коровин, понимает ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [9].

ГЧП является многоаспектной категорией. На наш взгляд нельзя выразить одним конкретным определением всю специфику этого явления. В связи с этим стоит упомянуть трактовку ГЧП Зельднера А. Г., который предложил системный подход к определению государственно-частного партнерства [8].

В теоретическом плане партнерство - самостоятельная экономическая категория. Как экономическая категория, партнерство отражает производственные отношения, по сути, отношения, складывающиеся в процессе производства, обмена, распределения.

С общенациональных позиций становление и развитие государственно-частного партнерства следует рассматривать как процесс, формирующий толерантное отношение между государством, бизнесом и институтами гражданского общества, направленное на достижение социально-экономической стабильности и национальной безопасности. При этом важнейшей функцией частно-государственного партнерства выступает участие партнеров в интеграционной схеме по созданию конечной продукции и в производственной цепочке по созданию добавленной стоимости. Это позволяет использовать все те преимущества, которые обеспечивает как сам процесс интеграции и кооперации, позволяющий за счет сложения сил и средств снизить риски каждого из партнеров по ГЧП, так и обеспечить синергетический эффект, который возникает в процессе партнерства.

С позиции организационного механизма ГЧП – это система институтов и механизмов, учитывающая региональную, муниципальную, отраслевую и ведомственную специфику и направленная на взаимодействие партнерских отношений в виде договора, соглашения, контракта с взаимными обязательствами, распределительными отношениями, хеджированием рисков, предполагающая совместную деятельность субъектов рыночных отношений. При таком подходе у частного бизнеса возникает интерес вкладывать инвестиции и получать гарантированную прибыль. При этом частный сектор заинтересован в привлечении в совместные проекты современных технологий, ноу-хау, эффективного менеджмента. Государство же при этом получает дополнительное финансирование совместных проектов и решает не только инфраструктурные проблемы, обеспечивая эффективное использование бюджетных средств, но и достигает социальной стабильности.

Как было сказано выше, в РФ отсутствует единый федеральный закон, регулирующий отношения между государством и бизнесом. В связи с этим региональные власти приходят к необходимости введения собственного правового регулирования, которое создает больше возможностей для привлечения частных партнеров для работы в сфере инфраструктуры. Таким образом, появляются законы о ГЧП на региональном уровне. 45 субъектов РФ уже приняли законы о ГЧП (по состоянию на сентябрь 2011 года).

В связи с этим ряд дефиниций можно найти в региональных законах о ГЧП. Так в законе «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области» ГЧП понимается как «взаимоотношения между Томской областью либо Томской областью и муниципальным образованием (муниципальными образованиями) Томской области, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, складывающихся по поводу развития инновационного потенциала региона, также планирования, разработки, финансирования, технического перевооружения, строительства, реконструкции и эксплуатации инфраструктурных объектов и объектов социальной сферы, находящихся в областной или муниципальной собственности, либо подлежащих созданию для решения вопросов регионального и местного значения» [7].

Еще одно определение содержится в законе города Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В нем предлагается следующая трактовка ГЧП: это «взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных» [6].

Итак, исходя из рассмотренных определений можно сделать вывод, что в понимании западных экономистов ГЧП носит характер косвенной приватизации (но не полной или частичной), когда государство передает часть функций по осуществлению или ведению общественно важных проектов и отраслей представителям частного сектора экономики. По нашему мнению, такая трактовка ГЧП не вполне соответствует целям ГЧП в его общем понимании.

В отечественной же экономике ГЧП понимают как форму взаимодействия и сотрудничества между государством и бизнесом при осуществлении социально-экономических планов. Но такие определения порой оказываются недостаточно адекватными. Описывая понятие ГЧП, стоит обращать внимание на российское общественное сознание, в котором, при определенной трактовке, ГЧП может восприниматься как симбиоз государственного управления и бизнеса, в котором сущность партнерства не будет должным образом отвечать его социальным и экономическим целям.

Мы считаем, что ГЧП следует рассматривать не только как факт заключения сотрудничества между государством и бизнесом по тому или иному проекту, но и как один из глобальных механизмов регулирования экономики, который преследует вполне конкретные цели задачи на всех уровнях федеративного устройства. В виду комплексности рассматриваемого явления представителями отечественной экономики было предложено использовать системный подход при трактовке такой экономической категории, как государственно-частное партнерство. На наш взгляд, такой подход является более объективным, поскольку он продиктован необходимостью отразить специфику по формам партнерства, требующую учитывать различия в правовых, налоговых, тарифных, земельных и других сферах и согласовывать интересы как субъектов рыночных отношений, так и субъектов собственности, а также институтов гражданского общества.

Список литературы:

1. Амуниц, Д.М. Государственно-частное партнёрство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов [Текст] / Д.М.Амуниц // Справочник руководителя учреждения культуры. — 2005. — №12. — С. 16-24.
2. Варнавский, В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. [Текст] / В.Г. Варнавский. — М.: Наука, 2005. - С.34- 37.
3. Варнавский, В.Г. Частно-государственное партнерство [Электронный ресурс] / В.Г. Варнавский. - Режим доступа: www.g-k-h.ru/directory/articles/733505/. Дата обращения 15.04.2012.
4. Выступление Президента РФ Д.А.Медведева на всемирном экономическом форуме в Давосе, 2011 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: kremlin.ru/news/10163. Дата обращения 15.04.2012.
5. Государственно-частное партнерство [Электронный ресурс] - Режим доступа: wikipedia.org/wiki/. Дата обращения 15.04.2012.
6. Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 25.12.2006 г. № 627-100 (с изменениями на 6 декабря 2010 года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: gov.spb.ru. Дата обращения 15.04.2012.
7. Закон Томской области «О государственно-частном партнерстве в Томской области» от 04.12.2008 № 240-ОЗ [Электронный ресурс] // Режим доступа: www.economy.gov.ru. Дата обращения 15.04.2012.
8. Зельднер, А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства [Текст] / А.Г. Зельднер. - М.: Институт экономики РАН, 2010. – 38 с.
9. Коровин, Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. Выступление на круглом столе «Федеральные инструменты поддержки инвесторов», 10 октября 2006 г. [Электронный ресурс] / - Режим доступа: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr. Дата обращения 15.04.2012.

10. Государственно-частное партнерство [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.rg.ru/2012/01/17/investigicii.html. Дата обращения 15.04.2012.

11. Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development. 2001, Vol. 38, №3 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://lobbying.ru>. Дата обращения 15.04.2012.

12. Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. P.67 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://lobbying.ru/>. Дата обращения 15.04.2012.

Гирич Валерий Николаевич
аспирант кафедры менеджмента
Орловского государственного института экономики и торговли
e-mail:: plahova0505@yandex.ru

Научный руководитель:
Плахова Любовь Васильевна
д. э. н., профессор, зав. кафедрой менеджмента
Орловского государственного института экономики и торговли
e-mail:: plahova0505@yandex.ru