



К вопросу сущностного содержания государственно-частного партнерства

Модебадзе Н.П., профессор кафедры «Экономика», д.э.н., профессор,
ФГБОУ ВО Кабардино-Балкарский ГАУ, Нальчик, Россия

Аннотация. В статье исследованы вопросы сущностного содержания государственно-частного партнерства, предпосылки формирования этого термина, хронология развития взаимодействия государства и бизнеса в различных странах. На основе обобщения научных позиций отечественных авторов, касающихся понятия и содержания государственно-частного партнерства, предложен авторский вариант его сущностной характеристики.

Ключевые слова: государственно-частое партнерство, разгосударствление, управление государственной собственностью, институциональная сфера, взаимодействие.

On the issue of the essential content of public-private partnership

Modebadze N.P., Professor of the Department «Economics», Doctor of Economic Sciences, FSBEI HE Kabardino-Balkarian SAU, Nalchik, Russia

Annotation. The article examines the issues of the essential content of public-private partnership, the prerequisites for the formation of this term, the chronology of the development of interaction between the state and business in various countries. Based on the generalization of the scientific positions of domestic authors concerning the concept and content of public-private partnership, the author's version of its essential

Key words: Public-private partnership, denationalization, state property management, institutional sphere, interaction, characteristics is proposed.

На современном этапе развития характерной тенденцией в отношениях государства и бизнеса становится активизация диффузии капитала в сферу государственной собственности. Параллельно происходит изменение функций государства и задач, касающихся разгосударствления отдельных отраслей экономики. Одновременно расширяется влияние частного бизнеса, как на экономику отдельных стран, так и мировую экономику в целом. В формирующихся новых условиях важнейшим фактором устойчивого развития и функционирования рыночной экономики становится взаимовыгодное взаимодействие частного бизнеса и государства.

Государственно-частное партнерство как термин является производным от английского «public-private partnership» (PPP). Первый опыт реализации взаимодействия государства и бизнеса относят к 1552 году, когда во Франции была осуществлена постройка канала на концессионной основе¹.

Появление самого термина «государственно-частное партнерство» относится к 90-м годам прошлого века. В этот период британское правительство, возглавляемое Д. Мейджером, инициировало так называемую «частную финансовую инициативу». По своей сути это была модернизированная концепция управления государственной собственностью. Она предполагала заключение договоров и соглашений о государственно-частном партнерстве. Согласно этим договорам на частный бизнес возлагалось финансирование объектов социально-культурной и производственной инфраструктуры, которые находились в собственности государства. Указанные процессы ознаменовали кардинальные изменения в системе государственного управления. Эти изменения предопределили значительную трансформацию институциональной сферы, взаимоотношений государственных институтов и частного сектора.

Что касается России, то институт государственно-частного партнерства стал формироваться с 2004 года. Начальный этап развития государственно-

¹ Ларин С.Н. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии // Государственно-частное партнерство в инновационных системах / под ред. С. Н. Сильвестрова. – М. : URSS, 2009. – С. 43.

частного партнерства в России был связан с растущей ролью государства, которое стремилось к установлению тотального контроля. В таких условиях государственно-частное партнерство приобретало форму добровольно принудительного социального спонсорства.

В этот период государство диктовало правила и направления деятельности компаний. Развитие рыночных отношений внесли значительные коррективы во взаимодействие государства и бизнес-структур. Крупный бизнес в России добился такого порядка во взаимодействии, когда сотрудничество оформляется соглашениями с четким определением сфер ответственности.

Начало текущего десятилетия ознаменовалось качественным сдвигом во взаимоотношениях между российским государством и корпоративным бизнесом. Государство осознало выгоды и потенциал сотрудничества с бизнес-структурами в инновационной деятельности и в сфере предоставления услуг социального характера. Все это привело к позитивному восприятию социальной активности частного бизнеса.

В последнее время ряд развитых и развивающихся стран расширяют масштабы использования новой, особой формы взаимодействия государственных институтов и бизнес-структур. В отечественных источниках для обозначения этой особой формы партнерства используется термин «государственно-частное партнерство». Оно отражает ведущую роль государства в российской действительности. Государственно-частное партнерство олицетворяет ослабление прямого государственного воздействия на социально-экономические процессы. Одновременно происходит передача функциональных полномочий частному бизнесу при сохранении и усилении государственного регулирования. Государство, как правило, осуществляет реализацию общественно важных благ и услуг. Определенную часть этих благ государство может производить самостоятельно. Другая часть, при этом, будет производиться с использованием возможностей частного бизнеса. Частный сектор в этом случае привлекается к управлению активами государства в целях качественной разработки и реализации различных государственных проектов.

Многообразные формы государственно-частного партнерства получили широкое развитие практически во всех регионах мира и во многих отраслях экономики. В связи с этим указанную форму партнерства стали определять как характерную черту современной смешанной экономики. Смешанная экономика, как известно, объединяет элементы рынка и рыночного механизма с командной формой управления, формируя некоторую альтернативную форму управления. История не знает государств, где бы было абсолютное господство рыночной экономики. В XIX веке Англия была только близка к такой системе. Из современных государств США характеризуется определяющей ролью рыночного механизма. При этом правительство страны принимает активное участие в работе рынка. В частности, на основе указов и положений осуществляется регулирование экономической среды, государство предоставляет услуги здравоохранения, образования, правопорядка. Государственные структуры осуществляют контроль бизнеса и охрану окружающей среды.

Процесс взаимодействия в рамках государственно-частного партнерства предусматривает определенное долевое участие каждой стороны в реализации общего проекта. При этом вклад бизнеса может быть в виде обеспечения финансовыми ресурсами, профессионального опыта, способности быстрой адаптации, гибкости и оперативности в принятии решений. Бизнес привносит также в реализацию проектов эффективное управление и новаторские способности. Частный бизнес обеспечивает внедрение новшеств в области технологий и управления. Кроме того, эффективно налаживаются связи с поставщиками и подрядчиками. В результате отмечается повышение спроса на высококвалифицированных работников.

Что касается государства, то оно реализует полномочия собственности, обеспечивает финансовыми ресурсами, выдает льготы и гарантии. При этом государство осуществляет функции контроля, регулирования, принимает меры по соблюдению общественных интересов.

Партнерство в рамках взаимодействия государства и бизнеса осуществляется на взаимовыгодной основе, то есть каждая сторона заинтересована в совместной деятельности.

Заинтересованность частного бизнеса продиктована стремлением и возможностью максимизации прибыли в результате реализации проекта. Такая возможность определяется хозяйственной свободой в процессе реализации проекта. Такие условия создаются государством. При этом частный бизнес для реализации своей основной цели ориентирован на увеличение производительности труда и новаторство. Кроме того, при определенных условиях реализации проекта частный бизнес имеет гарантии возврата своих вложенных средств. Это связано с тем, что государство несет определенные риски, согласно заключенным договорам. При условии высококачественного выполнения обязательств государство может оплатить услуги выше ранее оговоренной суммы. Важным моментом, определяющим заинтересованность бизнеса, является также то, что частный бизнес осуществляет долговременное управление государственными активами на льготных условиях.

Интерес государства продиктован возможностью возложить часть расходов, связанных с содержанием и инвестированием в имущество, на представителей частного бизнеса. Помимо этого, государство получает арендные и концессионные платежи, что служит дополнительным источником дохода государственного бюджета.

Положительная сторона взаимодействия государства и бизнеса проявляется также в повышении качества товаров и услуг. Важное значение имеет партнерство в решении социально-экономических проблем. Взаимодействие с частным бизнесом способствует высвобождению части государственных средств, которые могут быть направлены на решение более важных задач и реализацию первоочередных функций государства.

В характеристике государственно-частного партнерства определяющим является «взаимодействие». Иначе говоря, это согласованные действия, взаимовыгодные условия, определяющие общность интересов и их

сбалансированность. Все это, в конечном счете, приводит к принятию согласованных решений государства и бизнеса.

Хорошо известна позиция либералов, согласно которой, вмешательство государства должно быть существенно ограничено, так как рынок представляет собой саморегулирующую силу, а частная собственность значительно эффективней государственной. Экономические проблемы отдельных стран и под влиянием упомянутых либеральных концепций правительства стали активно проводить новую политику – политику приватизации. Результаты оказались крайне негативными. В основе такого негатива было расхождение и дисбаланс целей государства и частного бизнеса и, соответственно, интересов государства и частного сектора. Выход из сложившейся ситуации требовал поиска новых форм взаимодействия государства и бизнеса. И, именно государственно-частное партнерство явилось наиболее успешной формой взаимодействия в странах, активно проводивших приватизацию. Государственно-частное партнерство, как было отмечено выше, является полу приватизационной формой, что исключает отмену приватизации. Следует отметить наличие сфер, где частные предприятия могут осуществлять успешную деятельность без государственной поддержки и участия. В тоже время в таких традиционных сферах государственной ответственности, как национальная безопасность, образование, инфраструктура и др., участие бизнеса минимальное, так как эти сферы деятельности не представляют для него коммерческого интереса. Вследствие этого эти сферы не могут быть переданы под ответственность частному сектору, так как в этом случае они могут попросту исчезнуть. Это, в свою очередь, приведет к нарушению социально-экономического обеспечения. Следовательно, государственно-частное партнерство может быть определено как определенная альтернатива приватизации.

Проблеме государственно-частного партнерства посвящено множество публикаций в специальной литературе. Приведем мнения наиболее известных исследователей. Д.М. Амунц, характеризуя государственно-частное партнерство, подчеркивает, что это совокупность форм взаимодействия

государственных институтов и частного сектора. Им указывается также на средне- и долгосрочный характер такого взаимодействия, его взаимовыгодные условия. В качестве цели партнерства обозначено решение общественно значимых задач². В приведенном определении государственно-частного партнерства отметим такую его характеристику как его долгосрочный или среднесрочный характер. Это соответствует международной классификации форм сотрудничества государства и частного бизнеса, которая определяет сроки сотрудничества протяженностью 3-4 года. Данный временной критерий выделяет государственно-частное партнерство среди других схожих форм взаимодействия государства и частного предпринимательства. Примером таких схожих форм может служить единый государственный заказ, полная приватизация находящихся в государственной собственности объектов. Данные формы охватывают непродолжительные периоды времени.

Феоктистов К.С., характеризуя государственно-частное партнерство, утверждает, что оно охватывает весь спектр взаимодействия государства и частного сектора. Такое взаимодействие, по его мнению, направлено на совершенствование социально-экономического развития, предусматривает решение соответствующих глобальных и локальных задач³. Данное определение носит общий характер, не решает задачи раскрытия сущности изучаемой категории.

Спиридонов А.А. рассматривает государственно-частное партнерство в широком и узком смысле, что, по его мнению, способствует развитию правоприменительной практики в этой сфере взаимоотношений. Трактовка государственно-частного партнерства в широком смысле предполагает наличие любого официального конструктивного взаимодействия государства и частного сектора. Это взаимодействие не ограничивается экономикой, оно может быть

² Амунц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов // Справочник руководителя учреждений культуры. – 2005. – № 12. – С. 16.

³ Феоктистов К.С. Тенденции взаимодействия власти и бизнеса в отечественной экономике // Экономика и бизнеса : материалы 4 междунар. науч.- практ. конф. – Новосибирск, 2011. – С. 18.

осуществлено и в науке, и в политике, и в культуре. Что касается характеристики государственно-частного партнерства в узком смысле, то оно понимается как взаимодействие государства и частного сектора, осуществляемого в рамках реализации социально важных проектов общегосударственного значения⁴.

Трачук С.С. в своем определении говорит об альянсе государства и частного сектора, осуществляемого институционально и организационно. Он отмечает также объединение в рамках этого альянса государственных ресурсов и ресурсов частного сектора в единый комплекс. Все это, по его мнению, способствует решению стратегических задач развития социальной и экономической сфер, привлечения инвестиций и т.д.⁵. Данное определение содержит также перечень задач государственно-частного партнерства, что делает его громоздким и сложно воспринимаемым. Кроме того, перечень задач государственно-частного партнерства гораздо более многообразен и далеко не все задачи отражены в рассматриваемом определении.

Фильченков В.А. рассматривает государственно-частное партнерство как определенный институт. В основе его деятельности лежит совокупность формальных и неформальных правил определяющих направленность и характер взаимодействия государства и местных органов самоуправления с бизнес-структурами. В качестве основной цели в рассматриваемом определении признано удовлетворение интересов общества. В рамках такого взаимодействия учитываются экономические интересы участников⁶. В данном определении отметим положение о необходимости согласования социально-экономических интересов участников взаимодействия и достижения их сбалансированности. В то же время возникает вопрос о взаимодействии с муниципальными органами власти. Рассматривать его в рамках государственно-частного партнерства

⁴ Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования / А.А. Спиридонов. [Электронный ресурс]. - URL: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010> (дата обращения 20.12.2021).

⁵ Трачук С.С. Совершенствование финансирования проектов государственно-частного партнерства: автореф. дисс. ... к.э.н. – Ростов-на-Дону, 2009. – С. 6.

⁶ Фильченков В.А. Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере : автореф. дисс. ... к.э.н. – М., 2005. – С. 5.

некорректно, так как муниципальные властные структуры, то есть органы местного самоуправления не являются органами государственной власти.

Схожее по своему содержанию (с определением Фильченкова В.А.) дает В.Г. Варнавский. Он также считает государственно-частное партнерство институциональным и организационным альянсом государства и частного сектора, имеющего целью реализацию общественно значимых проектов. Взаимодействие государства и бизнеса, по его мнению, возможно в промышленной сфере, сфере услуг и т.п.⁷.

Анализируя приведенные выше определения, отметим общие для них черты. Прежде всего, государственно-частное партнерство – это взаимодействие и сотрудничество. Всеми авторами указываются конечные цели партнерства – реализация общественно значимых проектов и программ, решение задач социально-экономического развития.

Считаем, что определение государственно-частного партнерства должно рассматривать его в широком и узком смысле. Необходимо отметить временные рамки этого сотрудничества (среднесуточный или долгосрочный периоды). Важным аспектом является также взаимовыгодные условия взаимодействия, предполагающие сбалансированность интересов сторон. При определении государственно-частного партнерства необходимо указать, кто является инициатором осуществления взаимодействия. Очевидно, инициатором является государство, которое призвано решать такие социальные задачи, которые не являются сами по себе привлекательными для бизнеса.

В большинстве случаев при характеристике государственно-частного партнерства основной акцент делается на достижение определенных социальных целей (реализацию социально значимых проектов и программ). Государственно-частное партнерство с такой целевой функцией мы относим к партнерству в узком понимании этой категории. Широкое толкование государственно-

⁷ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. / В.Г. Варнавский. – М.: Наука РАН, 2005. – С.5.

частного партнерства предполагает любое взаимодействие государства и бизнеса в любой отрасли, любой сфере хозяйственной, культурной, научной, образовательной деятельности. Так как инициатором такого взаимодействия является государство, то всегда будет в любом проекте достойно представлены государственные интересы.

Исследователи рассматриваемой проблемы помимо достоинств, отмечают и недостатки взаимодействия государства и бизнеса. По их мнению, основным недостатком партнерства государства и бизнеса является то, что общественные организации (НКО) и население фактически отстранены от этих процессов, хотя решаемые в рамках государственно-частного партнерства проблемы имеют к ним непосредственное отношение⁸. Очевиден тот факт, что новые условия инновационного развития требуют активного участия гражданского общества в решении задач социально-экономического развития. Должна быть сформирована новая модель развития экономики. Ее основой должно служить взаимодействие государства, частного бизнеса и третьего сектора (публичного партнерства).

Особая востребованность государственно-частного партнерства проявилась в ситуации мирового финансового кризиса. В этих условиях большое количество отраслей экономики России ощутили потребность в поддержке со стороны государства.

Активизация деятельности крупного корпоративного бизнеса в социально-экономической сфере представляет собой объективный процесс. В различных странах он протекает в разных формах. Основной формой такого сотрудничества выступает государственно-частное партнерство при организующей и стимулирующей роли государства. По мнению представителей бизнеса, большинства экспертов, именно государственно-частное партнерство является наиболее перспективным направлением развития взаимодействия между

⁸ Панферова Е.В. Развитие государственно-частного партнерства: проблемы и перспективы // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 5. – С. 70.

государством и частным бизнесом. Арена такого сотрудничества – экономическая и социальная сфера.

Мировая практика государственно-частного партнерства выработала его понимание в двух аспектах. В первом случае оно рассматривается как система договорных отношений государства и частного бизнеса. Это инструмент экономического и социального развития реализуемый на разных уровнях: международном, региональном, муниципальном. Во втором случае государственно-частное партнерство рассматривается как механизм совместной реализации конкретных проектов на базе государственной и муниципальной собственности⁹.

Подводя итог выше изложенному, попытаемся дать свое, авторское определение государственно-частного партнерства.

По нашему мнению – это система отношений, формирующаяся в процессе совместной реализации проектов государственными и бизнес-структурами, имеющая в своей основе официально оформленные договора по совместному инвестированию, разделению рисков и определению сроков реализации проектов, с указанием предмета и объектов реализуемых проектов.

Библиографический список:

1. Амуниц, Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов / Д.М. Амуниц // Справочник руководителя учреждений культуры. – 2005. – № 12. – С. 14–19.

2. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. / В.Г. Варнавский. – М.: Наука РАН, 2005. – 314 с.

3. Панферова, Е.В. Развитие государственно-частного партнерства: проблемы и перспективы / Е.В. Панферова // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2013. – № 12(1). – С. 101–104.

⁹ Ларин С. Н. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии // Государственно-частное партнерство в инновационных системах / под ред. С. Н. Сильвестрова. – М.: URSS, 2009. – С. 57.

журнал «Концепт». – 2016. – Т. 5. – С. 68–72. - URL: <http://e-koncept.ru/2016/56151.htm>.

4. Ларин, С.Н. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии / С.Н. Ларин // Государственно-частное партнерство в инновационных системах; под ред. С.Н. Сильвестрова. – М.: URSS, 2009. – 312 с.

5. Спиридонов, А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования / А.А. Спиридонов. [Электронный ресурс]. - URL: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010> (дата обращения 20.12.2021).

6. Трачук, С.С. Совершенствование финансирования проектов государственно-частного партнерства : автореф. дисс. ... к.э.н. / С.С. Ткачук. – Ростов-на-Дону, 2009. – 24 с.

7. Фильченков, В.А. Формирование государственно-частного партнерства в социальной сфере: автореф. дисс. к.э.н. / В.А. Фильченков. – М., 2005. – 25 с.

8. Феоктистов, К.С. Тенденции взаимодействия власти и бизнеса в отечественной экономике / К.С. Феоктистов // Экономика и бизнеса: материалы 4 межд. научн.- практ. конф. – Новосибирск, 2011. – С. 16–20.

References:

1. Amunts, D.M. Public-private partnership. Concession model of joint participation of the state and the private sector in the implementation of financial-intensive projects / D.M. Amunts // Directory of the head of cultural institutions. - 2005. – № 12. – pp. 14-19.

2. Varnavsky, V.G. Partnership of the state and the private sector: forms, projects, risks. / V.G. Varnavsky. – М.: Nauka RAS, 2005. – 314 p.

3. Panferova, E.V. Development of public-private partnership: problems and prospects / E.V. Panferova // Scientific and methodological electronic journal «Concept». – 2016. – Vol. 5. – PP. 68-72. - URL: <http://e-koncept.ru/2016/56151.htm>

4. Larin, S.N. Public-private partnership: foreign experience and Russian realities / S.N. Larin // Public-private partnership in innovative systems; edited by S.N. Silvestrov. – M.: URSS, 2009. – 312 p.

5. Spiridonov, A.A. Public-private partnership: the concept and prospects for improving legislative regulation / A.A. Spiridonov. [electronic resource]. – URL: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010> (accessed 20.12.2021).

6. Trachuk, S.S. Improving the financing of public-private partnership projects: abstract. diss. ... Candidate of Economics / S.S. Tkachuk. –Rostov-on-Don, 2009. – 24 p.

7. Filchenkov, V.A. Formation of public-private partnership in the social sphere: abstract. diss. Candidate of Economics / V.A. Filchenkov. – M., 2005. – 25 p.

8. Feoktistov, K.S. Trends of interaction between government and business in the domestic economy / K.S. Feoktistov // Economics and Business: materials of 4 international scientific- Practical conf. – Novosibirsk, 2011. – pp. 16-20.