

## Экономическое содержание государственно-частного партнерства

© 2012 И.В. Кузнецов  
Казанский федеральный университет  
E-mail: zeldner@inecon.ru

Статья посвящена анализу и раскрытию экономического содержания государственно-частного партнерства в экономике России. Рассмотрены подходы как отечественных, так и зарубежных авторов по вопросу методологии понятийного аппарата государственно-частного партнерства. Предложен новый методологический подход к определению и исследованию ГЧП в современной экономике России.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, методология, экономическое содержание.

Вопросы модернизации российской экономики предполагают использование одной из эффективных форм взаимодействия государства и частного бизнеса, государственно-частного партнерства (ГЧП) на всех уровнях управления - федеральном, региональном и муниципальном. В экономической литературе, как в зарубежной, так и в российской, сложились неоднозначные подходы и трактовки ее содержания.

Само понятие "государственно-частное партнерство" является переводом с английского термина "Public-private partnership"<sup>1</sup>. Если рассмотреть подходы и определения ГЧП, данные зарубежными авторами, то правомерно выделить специфику трактовки государственно-частного партнерства за рубежом, заключающуюся по своему экономическому содержанию в том, что ГЧП:

- осуществляется в сфере социально-экономической ответственности государства;
- направлено на развитие инфраструктуры, в том числе производственной и социальной;
- обеспечивает частной компании дополнительные возможности для участия в управлении проектами, кроме исполнения работ в рамках государственного заказа;
- носит долгосрочный характер;
- обеспечивает разделение рисков проекта между партнерами.

Так, Дж. Делмон под ГЧП понимает "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)"<sup>2</sup>. Европейский экспертный центр по вопросам государственно-частного партнерства рассматривает в качестве главной экономической цели ГЧП "сотрудничество между собой для осуществления инфраструктурных проектов, таких как автомобильные и железные дороги, аэропорты".

Российские авторы, полемизируя между собой, в своих исследованиях раскрывают экономическое содержание ГЧП следующим образом:

- направлено на достижение различных целей социально-экономической политики государства;
- может быть реализовано в сфере ответственности как государственного, так и частного сектора экономики.

Так, В.Г. Варнавский справедливо отмечает, что 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"<sup>3</sup>.

У А.Г. Зельднера ГЧП трактуется как процесс формирования толерантного отношения между государством, бизнесом и институтами гражданского общества, как стратегический альянс, направленный на эффективное использование ограниченных бюджетных средств, как процесс, обеспечивающий синергетический эффект в процессе реализации партнерских отношений<sup>4</sup>.

Таким образом, отечественные авторы справедливо трактуют экономическое содержание ГЧП более широко, чем западные коллеги, относя возможность его применения к развитию не только инфраструктуры, но и других отраслей экономики, исходя из задач социально-экономической политики конкретного региона или города.

На наш взгляд, методологически важно четко определить экономическое содержание ГЧП, что позволит определить сферы его применения в конкретной социально-экономической системе на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, его функциональное назначение,

конкретные механизмы и инструменты реализации, а также выявить, какие формы ГЧП необходимы для его развития в экономике России.

Для решения указанной методологической задачи необходимо определить ГЧП как постоянный и возобновляемый процесс взаимодействия государственных и частных бизнес-структур в отраслях и территориях страны на всех уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном) и определить поэлементный состав данного процесса. Для этого требуется выяснить постоянные, атрибутивные элементы и их особенности, которые всегда характерны для ГЧП независимо от места и времени его использования, и преходящие, случайные элементы, которые были вызваны конкретными условиями его реализации. Следует также ответить на вопрос, почему наибольшую распространенность за рубежом ГЧП получило именно в сфере инфраструктуры? Для этого необходимо выявить уровни взаимодействия в ГЧП, которые проявились в последние десятилетия во взаимоотношениях государственного и частного секторов экономики. Это позволит нам выявить основные, постоянно действующие атрибутивные точки соприкосновения государственного и частного секторов для партнерских отношений.

В историческом и институциональном аспекте период с 1990 по 2011 г. для становления и развития ГЧП можно определить как этап упущенных возможностей, важнейшей негативной характеристикой которого в настоящее время является сложившееся постоянное воспроизводство архаичных институтов формального и неформального взаимодействия в рамках ГЧП. По существу экономическое содержание ГЧП, на наш взгляд, имеет в России два уровня.

Первый, формальный, - официальный уровень с присущим ему набором случайных форм (элементов) ГЧП, которые применяются в зависимости от субъективных предпочтений и выбора регионального или муниципального руководства и, таким образом, носят случайный и временный характер. Поэтому с очередной сменой руководства на уровне региона и муниципалитета применяемые на практике формы и сам смысл ГЧП могут меняться. В экономической литературе в оценке данного уровня ГЧП получила распространение атрибутивная характеристика ГЧП: во-первых, как система отношений государства и бизнеса в контрактно-договорной форме, которая широко используется в индустриально развитых странах в качестве инструмента регулирования социально-экономического развития; во-вторых, как конкретные проекты, реализуемые совместно с государством на базе различных форм собственности.

И тот и другой смысл раскрывает предмет государственно-частного партнерства с точки зрения необходимости эффективного использования государственной (муниципальной) собственности в интересах развития как муниципального хозяйства, так и его бизнес-партнера. На сегодня в Российской Федерации можно выделить сложившиеся и уже положительно зарекомендовавшие себя четыре наиболее значимые и перспективные официальные формы ГЧП, способные получить широкое распространение в будущем: концессионные соглашения, особые экономические зоны, инновационные технопарки и соглашения о разделе продукции. Их следует рассматривать как единую систему форм официального сотрудничества государственного и частного сектора первого уровня ГЧП, учитывая синергетический эффект такого взаимодействия.

Второй уровень ГЧП - постоянно действующий в экономике России на протяжении веков, неформальный - теневой с коррупционной составляющей, с неофициальным действием административных рентных отношений, имеющих две основные теневые формы ГЧП:

а) административная рента 1 в виде натуроплаты услуг чиновника (дорогих подношений, покупки им квартир, одежды, путевок, авто, шуб и т.п.), а также б) административная рента 2 в виде денежной ренты, в просторечии - "откаты" разного вида, где последние носят определяющий, ведущий характер, а первый, официальный, уровень ГЧП - обслуживающий их, оформительский тип отношений.

Такой предложенный нами двухуровневый подход к экономическому содержанию ГЧП не встречается ни в зарубежной, ни в отечественной экономической литературе. Большинство авторов рассматривают только официальные формы и виды взаимодействия государства и частного бизнеса, тогда как без учета теневой экономики в рамках существования российского ГЧП раскрытие его экономического содержания будет далеко не полным. Одновременное сосуществование двух уровней взаимодействия в рамках ГЧП - официального и теневого (коррупционного) - является важнейшей качественной характеристикой экономического содержания ГЧП в современной России. В этой связи Р.И. Капелюшников делает неправомерный вывод, что "если какая-либо форма экономической организации существует, значит, она эффективна, потому что в процессе конкурентной борьбы выживают сильнейшие, т. е. наиболее эффективные институты"<sup>5</sup>. Но чиновники в России, как и в других развивающихся странах, не стоят в стороне от частного бизнеса, а участвуют и продвигают его проекты за теневое вознаграждение.

Такое взаимодействие государства и бизнеса через подкуп чиновников не всегда может носить общественно полезный характер, а может вести к созданию теневых картельных соглашений против общественных интересов. Поэтому правомерно поставить вопрос о необходимости развития только таких форм ГЧП первого, официального, уровня, которые являются общественно полезными. Например, снос зданий, исторических памятников в центре города под новую частную застройку вопреки официальным запретам - типичный пример теневого взаимодействия между чиновниками муниципалитета и бизнесом, где страдают общественные интересы.

Как точно замечает Ф. Шамхалов, «собственность и власть, бизнес и государство, будучи теснейшим образом связаны между собой, составляют ключевые институты современного общества. Их нельзя представлять ни как вечных антагонистов или непримиримых противников, ни, тем более, как единый организм, где нет противоречий и конфликтов»<sup>6</sup>. При таком подходе Ф. Шамхалов фактически солидарен с выводом Р. Коуза, который, проанализировав механизм финансирования маячной службы в Англии и Уэльсе в XVI - XVIII вв., говорил: «История ранних периодов показывает, что вопреки убеждению многих экономистов услуги маяков могут обеспечиваться частными предпринимателями»<sup>7</sup>.

История показывает нам, что с момента возникновения государственности во всем мире постоянно происходил процесс расширения государственного сектора экономики за счет расширения государством своих функций<sup>8</sup>. Как правило, это происходило в ответ на какие-либо внешние по отношению к стране воздействия.

Таковыми воздействиями могли быть как природные бедствия (голод, стихийные бедствия и др.), так и военные вторжения. В любом случае государство для того, чтобы справиться с предстоящей угрозой, постепенно принимало на себя все больше функций, которые изначально к нему не относились. В данной связи принято выделять основные функции государства, которые оно выполняло постоянно, и дополнительные, переходящие, набор которых зависел от имеющихся условий. При этом дополнительные функции были социального или экономического характера, т.е. государство брало на себя решение тех задач, которые изначально решались самими гражданами или их объединениями (общиной, муниципалитетами, гильдиями). Как справедливо отмечает И.М. Аблаев, «для всех крупнейших рыночных экономик применимо одно общее правило: степень государственного вмешательства в хозяйственную деятельность увеличивается с

нарастанием «экономического напряжения», то есть в кризисные и предкризисные периоды, и снижается по мере его ослабления - в периоды стабилизации и подъема»<sup>9</sup>.

Расширение государственного сектора сопровождалось ростом влияния государства на экономику страны, обеспечивало новые рычаги управления ее развитием. Это давало возможность повышения эффективности функционирования экономической системы в целом за счет ее сбалансированного развития. В первую очередь государство занималось развитием инфраструктуры, так как это давало значительный мультипликативный эффект для роста экономики.

Сторонники институционального направления экономической теории также несклонны отрицать потребность в вовлечении государства в экономические процессы. Классическое определение институтов, данное «новым институционалистом» Д. Нортон, гласит, что «институты - это «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми»<sup>10</sup>. При этом созданные «ограничительные рамки» касаются всех сторон общественной жизни и прежде всего официальной и теневой экономики в их взаимодействии.

Методологические подходы к определению экономического содержания ГЧП в аспекте присвоения рассматривает И.Е. Левитин: «Специфика взаимоотношений между государством и частным бизнесом в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) состоит в том, что партнерские отношения реализуются путем перераспределения правомочий собственности...»<sup>11</sup>. При этом в отличие от приватизации<sup>12</sup> как формы возмездной передачи государственной собственности в собственность юридических и физических лиц, в партнерствах право собственности за государством сохраняется. Однако в рамках государственной собственности происходят существенные институциональные преобразования, позволяющие расширять участие частного бизнеса в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций. Оставаясь собственником, государство при этом сохраняет за собой и определенную степень хозяйственной активности. В своем определении И.Е. Левитин обозначает два крайних состояния государственной собственности: от сохранения за государством всех правомочий собственности до приватизации или возмездной передачи государственной собственности в собственность юридических или физических лиц<sup>13</sup>. С позиций нашего методологического подхода о наличии теневых рентных форм взаимодействия в рамках ГЧП России применение различных форм ГЧП

позволяет провести неофициальную, скрытную приватизацию государственной собственности.

Методологически важно в рамках раскрытия экономического содержания ГЧП определить институциональные границы правомочия собственности участников ГЧП - государства, с одной стороны, и частных лиц - с другой. Здесь уместны разработанные подходы континентальной и англосаксонской правовых традиций. Так, Р.И. Капелюшников, следуя континентальной традиции, представляет правомочия собственности следующим образом: право пользоваться вещью (*usus*); право извлекать из использования данной вещи доход (*usus fructus*); право изменять физическую форму и субстанцию вещи (*abusus*); право передавать указанные правомочия другому лицу (дарить, завещать, продавать, передавать на время). Англосаксонская модель в трактовке английского юриста А. Оноре представляет данные правомочия в системе, включающей право владения, пользования, управления, право на доход, на капитал, на безопасность и др.

Специалисты Международного центра социально-экономических исследований "Леонтьевский центр" дают предельно общее толкование рассматриваемой категории, считая, что ГЧП - это "объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора (частных компаний) на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.)"<sup>14</sup>. Из данной формулировки неясны различия между государственными (муниципальными) заказами на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг, с одной стороны, и лизингом - с другой. Более того, в данном определении не учитывается такое важное направление, как ГЧП в научно-инновационной сфере. Кроме того, одним из важных недостатков многих толкований ГЧП, предлагаемых российскими авторами, является стремление неправомерно сузить границы содержания ГЧП (например, только сферой инфраструктуры или взаимодействием в рамках отдельных отраслей промышленности, развитием социальной сферы и пр.).

Методологически правильным и плодотворным подходом выступает определение ГЧП с позиций управления рисками, данное П.В. Савранским: "Государственно-частное партнерство (*public-private partnership, PPP*) является партнерством, в котором государство и частный сектор совместно реализуют общественно значимые про-

екты, основываясь на соглашении о распределении рисков. Концепция ГЧП предусматривает, что оба сектора сотрудничают с целью строительства и содержания объектов и оказания общественных услуг. По сути, это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом, создаваемый на определенный срок для осуществления конкретного проекта и прекращающий свое существование после его реализации"<sup>15</sup>.

Представляет важный интерес трактовка ГЧП в региональном аспекте в силу того, что сфера применимости ГЧП наиболее уместна и необходима, прежде всего на муниципальном уровне управления экономики региона и отдельного города. Она представлена в п. 11 ст. 4 Закона Санкт-Петербурга "Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах" (принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 20 декабря 2006 г.): "Государственно-частное партнерство - 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"<sup>16</sup>.

Такие международные организации, как Всемирный банк, Европейский союз, в первую очередь, понимают под государственно-частным партнерством "соглашение между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемое с целью привлечения дополнительных инвестиций..."<sup>17</sup>. При определении рассматриваемого понятия международные организации делают акцент на привлечение дополнительных финансовых ресурсов, необходимых для развития инфраструктуры со стороны частного сектора.

Ряд российских авторов, дополняя вышеизложенные характеристики, в своих исследованиях акцентируют то, что ГЧП:

- направлено на достижение различных целей социально-экономической политики государства;
- может быть реализовано в сфере ответственности как государственного, так и частного сектора экономики<sup>18</sup>.

Таким образом, отечественные авторы верно трактуют понятие механизма ГЧП более широко, относя возможность его применения к развитию не только инфраструктуры, но и других отраслей экономики, исходя из задач социально-экономической политики. Вместе с тем дру-

гие авторы считают, что необходимо придерживаться определения, сформулированного западными авторами, так как термин "Public-private partnership" родился в Великобритании.

По нашему мнению, государственно-частное партнерство - это система организационных, экономических, правовых и социальных отношений между государством и частным сектором, функционирующая на основе механизма трансформации правомочий собственности и юридически согласованных интересов для достижения целей государственного управления и максимизации прибыли от коммерческой деятельности.

В авторском определении нам представляются важными следующие аспекты.

Во-первых, ГЧП - это система отношений, предполагающая трансформацию правомочий собственности. Под правомочиями собственности подразумеваются не столько права владения, распоряжения и пользования, сколько право управления и право на доход.

Во-вторых, ГЧП основывается на юридически согласованных интересах государства и частного бизнеса, что предполагает и добровольность участия, и наличие договорных отношений, и равноправие сторон (в противном случае юридически оформить отношения не представлялось бы возможным).

В-третьих, критической ошибкой большинства рассмотренных определений ГЧП, по нашему мнению, является игнорирование интересов частного бизнеса.

В-четвертых, авторская формулировка не ограничивает срок действия ГЧП, он может быть как фиксированным, так и неопределенным.

<sup>1</sup> Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships // A Deloitte Research Study. 2009. P. 5.

<sup>2</sup> Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практ. руководство для органов государственной власти. М., 2010.

<sup>3</sup> Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. В 2 т. Т. 1. М., 2009.

<sup>4</sup> Зельднер А.Г. Партнерские отношения государства, бизнеса и общества в условиях смешанной экономики // Экон. науки. 2010. С. 61-62.

<sup>5</sup> Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С. 11-12, 16, 78.

<sup>6</sup> Шамхалов Ф. Метаморфозы взаимоотношений собственности и власти // Вестн. Ин-та экономики Рос. акад. наук. 2008. □ 4. С. 29.

<sup>7</sup> Coase R. The Lighthouse in Economics // The J. of Law and Economics. 1974. Vol. 17, □ 2. P. 337-376.

<sup>8</sup> Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. М., 2009. С. 143-159.

<sup>9</sup> Аблаев И.М. Участие государства в экономике. М., 2004. С. 56.

<sup>10</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 17.

<sup>11</sup> Левитин И.Е. Государственно-частное партнерство в механизмах оценки инновационного потенциала развития объектов транспортной инфраструктуры : дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. С. 14-15.

<sup>12</sup> Более подробно о приватизации см.: Зельднер А.Г., Ширяева Р.И. Приватизация в России: новый этап, неучтенный опыт и возможная альтернатива // Экон. науки. 2012. □ 1.

<sup>13</sup> Левитин И.Е. Указ. соч.

<sup>14</sup> Институциональная экономическая теория : учебник / под общ. ред. А.А. Аузана. М., 2005. С. 48-49.

<sup>15</sup> Савранский П.В. Государственно-частное партнерство в реализации перспективных направлений инновационного развития экономики России : дис. ... канд. экон. наук. Краснодар, 2007. С. 47.

<sup>16</sup> Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. □ 7. С. 28.

<sup>17</sup> Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk // The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.

<sup>18</sup> Климов П.Е. Новый взгляд на сущность государственно-частного партнерства // Управление экономическими системами. 2011. URL: <http://uecs.ru/innovacii-investicii/item/686-2011-10-14-08-13-07>.

Поступила в редакцию 06.06.2012 г.