

Е. В. Котов,

*кандидат экономических наук,**Институт экономики промышленности НАН Украины,**г. Донецк*

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ТРАКТОВКИ И СОДЕРЖАНИЯ

Существуют проекты, выполнение которых жизненно важно для государства, но вследствие своей масштабности, капиталоемкости и социальной значимости они не могут быть реализованы только рыночными или бюджетными инструментами. Острая необходимость реализации этих проектов потребовала разработки комплекса мер, выходящих за рамки компетенций и финансовых возможностей государственного и частного секторов, что позволило сформировать институт государственно-частного партнерства (ГЧП).

Термин „государственно-частное партнерство” стал использоваться в Украине сравнительно недавно. В августе 2005 года была создана рабочая группа по разработке законодательных проектов по урегулированию вопросов развития сети автомобильных дорог общего пользования на условиях государственно-частного партнерства. В последующем проблемам ГЧП не уделялось большого внимания и интерес к ним постепенно снижался, что привело к ликвидации этой группы в 2008 году.

Активизация процессов по реанимации ГЧП началась в период финансово-экономического кризиса. Государство стало рассматривать ГЧП основным инструментом разрешения возникших социально-экономических трудностей. В июле 2010 года был принят Закон Украины «О государственно-частном партнерстве» (вступил в силу 30 октября 2010 года) и ряд нормативных актов Кабинета Министров Украины и Минэкономразвития Украины в развитие основного закона о ГЧП [1]. Хотя надо сказать, что еще до принятия Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» был принят ряд нормативных актов, которые регламентировали лишь отдельные элементы ГЧП, не создавая комплексного и универсального механизма взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса.

Проблемам развития относительно нового для Украины института партнерских взаимоотношений государства и бизнеса посвящено достаточно много работ отечественных и зарубежных исследователей: Андришукевич О. А., Баженов А. В., Варнавский В. Г., Запатрина И. В., Кабашкин В. А., Максимов В. В., Мартусевич Р. А., Сперанская Т. С., Уварова А. А. и многие другие. Исследования различных авторов на-

правлены на обоснование необходимости развития данного института партнерства, выявление особенностей его применения и поиск путей оптимизации и повышения эффективности функционирования. Каждый исследователь по своему подходит к пониманию сущности и сферы применения ГЧП, обосновывая свою точку зрения на основе собственных научных предпочтений и проанализированных фактов.

Целью данной статьи является попытка разобраться в теоретико-методологических основах государственно-частного партнерства, выявить принципы, особенности, риски и преимущества его реализации, используя которые возможно достичь максимального результата при практическом применении механизмов ГЧП.

Термин „государственно-частное партнерство” является переводом с английского „public private partnership” (PPP или P3), что дословно означает публично-частное партнерство. В связи с разными трактовками понятия так и не сложилось однозначного понимания этого института. Одни исследователи относят к ГЧП очень широкий спектр бизнес-моделей и отношений. Под ГЧП понимается любое использование ресурсов частного сектора (капитал, ноу-хау, опыт) для удовлетворения общественных потребностей (дороги, связь, недвижимость, парки, заповедники и т. д.). В связи с этим многие исследователи данного направления стали принципиально использовать формулировку „частно-государственное партнерство (ЧГП)”, тем самым акцентируя внимание на том, что скрещение бизнеса и государства продиктовано исключительно потребностями капитала. При таком подходе подразумевается, что государство стоит на защите интересов правящего класса и поэтому призвано обслуживать интересы их частного капитала, помогая через механизмы ГЧП максимизировать прибыль.

Ошибочная трактовка ГЧП как любого взаимодействия государства и бизнеса формирует убеждение, что не требуется никакого принципиально нового нормативно-правового и организационного обеспечения взамен существующего для частного и государственного секторов. В результате государство начинает играть по правилам бизнеса не имея к этому способностей, либо бизнес заставляют играть по прави-

лам государства, окружая его бюджетными процедурами и процедурами государственного администрирования, которые по природе своей отрицают логику существования бизнеса.

Другой подход исходит из концепции служения государства на пользу всего общества и сохранение нейтралитета по отношению к конкурентной среде частного капитала. Для последователей этой концепции – ГЧП является механизмом, позволяющим удовлетворять потребности и гарантировать защиту интересов различных социальных групп. Отдельные представители этого подхода не исключают, что ГЧП служат интересам отдельных групп частного капитала, но при этом, материализуясь в конкретные проекты, служат инструментом развития различных общественных групп.

Некоторые исследователи используют термин „публично-частное партнерство”, аргументируя это тем, что в этом случае органы государственной власти и органы местного самоуправления признаются отдельными субъектами публичной власти [2, с. 11]. Однако, настаивая именно на такой трактовке понятия, они тем не менее, используют термин „государство” при описании формы собственности предмета партнерства, механизмов, инструментов, процедур и других способов взаимодействия с частным бизнесом, отказавшись от таких формулировок, как „публичная собственность”, „публичное управление”, „публичное стимулирование” и т. д.

Согласно статьи 5 Конституции Украины источником власти в Украине является народ, который реализовывает свою власть через органы государственной власти и местного самоуправления. Местное самоуправление – это гарантированное государством право и реальная способность территориальных общин решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины (статья 2) [3]. Согласно Ожегову С. И., государство – основная политическая организация общества, осуществляющая его управление, охрану его экономической и социальной структуры [4]. В Большом юридическом словаре государство определяется как совокупность официальных органов власти, действующих в масштабе государства и территориального сообщества, пользующегося законодательной автономией территориального сообщества с местными агентами этих органов [5, с. 131]. Именно государство обладает Конституцией, формирует законодательную базу (особенно в условиях унитарного государства, к которым относится Украина) и устанавливает определенный порядок взаимоотношений в стране, т. е. государство выступает как механизм публичной власти. Таким образом местное самоуправления является частью государства и одним из органов управления общественным хо-

зяйством. Поэтому принадлежащее ему имущество, конечным собственником которого является народ, является государственной собственностью, что подтверждает правильность использования именно термина „государственно-частное партнерство”.

В Законе Украины „О государственно-частном партнерстве” государственные органы власти и органы местного самоуправления выделены в отдельные субъекты. В законе ГЧП определяется как сотрудничество между государством и территориальными общинами (государственные партнеры) и юридическими лицами (кроме государственных и коммунальных предприятий) и физическими лицами-предпринимателями (частными партнерами), которое осуществляется на основе договорных отношений [1]. Однако это определение также имеет ряд недостатков. Во-первых, в данной трактовке под ГЧП можно понимать любое взаимодействие государства и бизнеса. Во-вторых, ГЧП имеет свои особенности, которые в законе приведены, но в определении понятия не сказано, что им необходимо следовать. В-третьих, государство привлекает частный сектор к выполнению функций, которые возложены на нее, и это необходимо отразить в определении понятия.

С развитием ГЧП количество терминов, используемых для характеристики данного взаимодействия, росло в зависимости от количества исследователей, изучающих данную проблематику. К ранее упоминавшимся терминам государственно-частное партнерство, публично-частное партнерство и частно-государственное партнерство добавились муниципально-частное партнерство, коммунально-частное партнерство, общественно-частное партнерство. Попытка многих исследователей вычленив структурный элемент данного механизма взаимодействия, придав ему черты самостоятельной системы, не верен как по своей сути, так и по возможностям дальнейшего обособленного функционирования, поскольку он все равно является подсистемой системы высшего порядка.

Принципиальным является постановка первым термина государственный в словосочетании государственно-частное партнерство, поскольку это более точно отражает место государства в новой для него системе отношений. Основной принцип концепции ГЧП состоит в том, что государство самостоятельно определяет услуги и инфраструктуру, в которой она нуждается, и на основании их выдвигает требования к частному партнеру. Обусловлено это тем, что данный вид взаимодействия государства и бизнеса направлен в первую очередь на удовлетворение общественных потребностей, качество услуг и эффективность систем предоставления которых государство не может обеспечить и поэтому выступает с инициативой объединения государственного и частного экономических по-

тенциалов. В Украине собственником общественного сектора, который становится основой партнерского проекта, является государство и именно оно заинтересованно в развитии и повышении качества общественных услуг. Таким образом, исходя из приоритета прав собственности на первом месте должно указываться государство, что доказывает легитимность только государственно-частного партнерства.

Проводя анализ определений ГЧП различных авторов, можно выделить следующие основные признаки, характеризующие этот вид сотрудничества (см. табл.). К ним относятся обязательность заключения юридического договора (контракта), использование государственной собственности в проекте (в большинстве определений говорится об инфраструктуре и услугах, которые она предоставляет), разделение обязанностей и ответственности между партнерами.

Многие исследователи отмечают, что в определении ГЧП нельзя отразить все особенности этого вида партнерства, поэтому выделяют их отдельно. В работе [6, с. 1] к ключевыми особенностями ГЧП относят долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет), передачу рисков частному сектору и многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами.

Кабашкин В. А. формулирует следующие ключевые признаки государственно-частного партнерства [7, с. 11]:

– ГЧП должно предполагать официальные отношения или договоренности между государственными и частными участниками. Эти отношения или договоренности фиксируются в официальных документах, в частности в нормативных правовых актах, т. е. образуют особые правовые институты;

– органы государственного и муниципального управления (ОГМУ) в ГЧП-проектах выступают не столько регулятором или катализатором экономической активности, сколько партнером частного сектора, т. е. органы власти участвуют в таких проектах на равных правах с частным инвестором, а не реализуют в отношении него свои властные полномочия;

– ГЧП-проекты – это в первую очередь реализация публичных интересов. Совместные цели и интересы обоих партнеров координируются на основе общегосударственных общественно полезных целей;

– ГЧП присущ совместный характер действий, когда государство и частный инвестор активно привлекают и совместно инвестируют ресурсы, вместе

принимают решения в процессе финансирования проекта и управления им.

Правовыми документами Украины к признакам государственно частного партнерства отнесено [1]:

– обеспечение более высоких технико-экономических показателей эффективности деятельности, чем в случае осуществления такой деятельности государственным партнером без привлечения частного партнера;

– продолжительность отношений (от 5 до 50 лет);

– передача частному партнеру части рисков в процессе осуществления государственно частного партнерства;

– внесение частным партнером инвестиций в объекты партнерства из легальных источников.

Выделяя основные (ключевые) признаки ГЧП, исследователи исходят из своего понимания этого вида партнерства государства и бизнеса, личного накопленного опыта и полученных теоретических знаний. Этим объясняется различный набор характеристик у каждого из них и порою даже узкопрофильное понимание понятия ГЧП<sup>1</sup>. При этом исследователями не принимаются во внимание очень важные аспекты ГЧП, такие как право собственности на объект партнерства в процессе его создания, эксплуатации и его дальнейшая судьба после окончания взаимоотношений, возможности пролонгации партнерства.

Систематизация приведенных различными исследователями ключевых характеристик ГЧП, дополненная собственными предложениями позволяет к признакам, отличающим этот вид партнерства от других видов взаимодействия государства и бизнеса, отнести следующие:

а) объект соглашения находится в сфере непосредственного государственного интереса и контроля;

б) право собственности на объект не переходит частному партнеру;

в) партнерское соглашение имеет долгосрочный характер;

г) обязательное внесение частным партнером инвестиций;

д) обязательное распределение прав, обязанностей и рисков между партнерами;

е) автоматическое продление партнерского соглашения в случае его окончания не производится.

Последняя ключевая особенность, при ее достаточно широком использовании в зарубежной практике, имеет особо важное значение для Украины. Именно этот критерий позволяет обеспечить конкурентную среду в частном секторе. По истечении срока дого-

<sup>1</sup> В работе [Мартусевич Р. А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р. А. Мартусевич, С. Б. Сиваев, Д. Ю. Хомченко. – М. : Фонд „Институт экономики города”, 2006. – 240 с.] авторы рассматривают опыт и перспективы развития проектов ГЧП в жилищно-коммунальном хозяйстве предлагают употреблять термин муниципально-частное партнерство (с. 12).

Определения понятия ГЧП различных авторов

Источник (автор)	Определение	Основные характеристики
1	2	3
Зелёная книга „Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям”. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30.4.2004. P. 3.	Термин „государственно-частное партнерство” не определен на уровне Сообщества. В общем плане под ним понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг (с. 3).	сотрудничество, инфраструктура, сфера услуг
Министерство транспорта США. Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P. 10.	Государственно-частное партнерство – закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в большей степени по сравнению с существующей практикой (с. 10).	юридически оформленные отношения
Годе Ф. Государственно-частные партнерства // Право на этапе перехода. – 2007. – С. 16 – 21.	Государственно-частное партнерство – форма долгосрочных отношений, возникающих между государственным ведомством-заказчиком и частнопредпринимательской структурой для привлечения финансовых ресурсов на строительство или реконструкцию, эксплуатацию и содержание инфраструктурного объекта, а также на оказание услуг, которые отнесены к компетенции государственного сектора (с. 17).	взаимодействие, инфраструктура, сфера услуг
Делмон Джеффри Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти [Электронный ресурс] – Режим доступа: <a href="http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf">http://www.ppiaf.org/ppiaf/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf</a> / Джеффри Делмон. – Астана : ИЦ Апельсин, 2010. -	...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) (с. 2).	юридически оформленные отношения, инфраструктура
Мартусевич Р. А. Государственно-частное партнерство в коммунальном хозяйстве / Р. А. Мартусевич, С. Б. Сиваев, Д. К. Хомченко. – М. : Фонд „Институт экономики города”, 2006. – 240 с.	...государственно-частное партнерство определяется как делегирование на определенный срок частному сектору функции управления системами коммунальной инфраструктуры. Иными словами, государственно-частное партнерство – это совокупность форм взаимодействия государственной или муниципальной власти и частных предприятий в данной сфере (с. 11).	все формы взаимодействия, временная передача функций

<p>Кабашкин В. А. Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации / В. А. Кабашкин. – М. : Изд-во „Дело” АНХ, 2010. – 120 с.</p>	<p>... можно предложить понимание ГЧП как партнерских отношений государства и предпринимательских структур для совместного участия в удовлетворении потребностей общества на долговременной законодательной и взаимовыгодной основе объединения материальных и нематериальных ресурсов при разделении полномочий, ответственности и риска (с. 10).</p>	<p>партнерство, юридически оформленные отношения, разделение обязанностей и ответственности</p>
<p>Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики / В. Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 41 – 50.</p>	<p>Государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленную (как правило, на фиксированный срок), предполагающую соинвестирование и разделение рисков систему отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями (с. 46).</p>	<p>юридически оформленные отношения, совместное финансирование, собственность только государственного партнера</p>
<p>Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП // Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. – Нью-Йорк и Женева. – 2008. – 115 с.</p>	<p>Государственно-частное партнерство (ГЧП) основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора (с. 1).</p>	<p>используются только государственные объекты, выполнение государственных услуг</p>
<p>Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61 – 77.</p>	<p>ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий (с. 61).</p>	<p>объединение, общественно значимые проекты</p>
<p>Руководство по Партнерству государственного и частного секторов // Азиатский банк развития. – 2008. – 123 с. – Режим доступа: <a href="http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook-ru">http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook-ru</a></p>	<p>Термин “партнерство государственного и частного секторов” описывает диапазон возможных взаимоотношений между государственными и частными субъектами в контексте инфраструктурных и других услуг (с. 1).</p>	<p>всевозможные взаимоотношения, инфраструктура, сфера услуг</p>

Максимов В. В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов / В. В. Максимов. – М. : Альпина Паблишерз, 2010. – 178 с.	Государственно-частное партнерство – это юридически оформленная система взаимоотношений сторон-партнеров, направленная на совместную реализацию инвестиционных проектов, основанная на справедливом распределении необходимых организационных, финансовых, производственных и прочих рисков, и обеспечивающая сторонам приемлемый результат (с. 22).	юридически оформленные отношения, разделение обязанностей и ответственности
Национальный доклад „Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве”. – М. : Ассоциация Менеджеров, 2007 г. – 116 с.	Частно-государственное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей – от промышленности и НИОКР до сферы услуг (с. 17).	объединение, общественно значимые проекты
Национальный совет по ГЧП (США) / <a href="http://www.ncppp.org">http://www.ncppp.org</a> . – Access mode: <a href="http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml#define">http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml#define</a>	Государственно-частное партнерство (ГЧП) – это договорное соглашение между государственным органом (федеральным, региональным или местным) и представителем частного сектора. В рамках этого соглашения, навыки и активы каждого сектора (государственного и частного) объединяются для предоставления общественных услуг. При совместном использовании ресурсов, между участниками распределяются риски и выгоды, в зависимости от потенциала в предоставлении общественных услуг.	юридически оформленные отношения, разделение обязанностей и ответственности, общественные услуги

вора государство имеет право выбирать частного партнера, предлагающего лучшие условия. В Украине, где согласно законодательству, право собственности на имущество, в том числе и на землю, остается за государством, новым законопроектом о внесении изменений в законодательство о ГЧП предлагается оставить земельный участок, предоставленный в рамках ГЧП, во владении частному партнеру после окончания договора [8]. Таким образом, частный партнер получает скрытые гарантии пролонгации договора в не зависимости от качества полученных им результатов. Такой подход не только разрушает конкурентную среду, но и закладывает основы для новых проявлений коррупции в сфере отчуждения земли.

Обязательность выделения ключевых отличительных признаков важно потому, что многие исследователи, опираясь на неправильно сформулированные характеристики, отождествляют ГЧП с социальной ответственностью бизнеса, благотворительностью,

субсидиями частному сектору, приватизацией и проектным финансированием. Такие модели взаимоотношения государства и бизнеса имеют право на существование, но они не являются моделями государственно-частного партнерства. Ниже сделана попытка разграничить проекты ГЧП от других форм экономического сотрудничества государства и бизнеса.

*Отличия проектов ГЧП от приватизации.* Не следует отождествлять приватизацию и государственно-частное партнерство. При ГЧП ответственность за производство и предоставление общественных услуг лежит на государстве, а при приватизации – на частном секторе. Сохранение государственной формы собственности основных фондов ГЧП сохраняет за государственным сектором полный спектр прямых контрольных функций за ценами, нормами и тарифами. При приватизации государство всю ответственность и все риски передает частному сектору, а сама осуществляет только регуляторный контроль цен и тарифов.

*Отличия проектов ГЧП от государственно-го заказа.* Главное отличие ГЧП от государственно-го заказа состоит в том, что последний заключается на приобретение товаров, работ и услуг исключительно за счет государственных средств, к которым относятся средства Государственного бюджета Украины, бюджета АР Крым и местных бюджетов, НБУ, государственных предприятий, фондов социального страхования и других целевых фондов [9]. При ГЧП обязательным условием является внесение частным партнером собственных или заемных (занятых бизнесом под свои гарантии) инвестиций, и эти вложения составляют большую часть финансирования проекта.

*Отличия проектов ГЧП от рекапитализации государством частных банков.* Неэффективный и очень дорогой для налогоплательщиков метод борьбы с кризисными явлениями в банковской системе. Это спасательная мера, направленная прежде всего на решение интересов частного бизнеса. Из всех видов взаимодействия государства и бизнеса наименее характеризуется понятием партнерство. В Украине рекапитализированный банк переходит в собственность государства либо ликвидируется, после погашения задолженностей перед кредиторами.

*Отличия проектов ГЧП от проектного финансирования.* Проектное финансирование – это инструмент выхода корпоративных инвестиций из-под государственного контроля с целью реализации экономически обособленного проекта. В рамках реализации проекта инвесторы структурируют модель сотрудничества и принимают на себя основную долю рисков. Государство не выступает участником проектной компании, поэтому не участвует в финансировании и распределении рисков как это происходит при реализации проектов ГЧП. При проектном финансировании вложенные инвесторами денежные средства должны обязательно окупиться и их возврат происходит за счет денежного потока, который генерирует проект, без привлечения заемных средств, что возможно лишь в проектах ГЧП.

Важной составляющей понятия ГЧП является термин „партнерство”. Понятие „партнерство” имеет свои особенности и лишь частично является синонимом таких понятий как „взаимодействие”, „кооперация” и „сотрудничество”. Экономическая энциклопедия трактует термин „партнерство” как форму организации предприятия, при которой два или более лица объединяют свое имущество, становятся совладельцами созданного предприятия, совместно управляют производством и собственностью, распределяют прибыль и несут совместную ответственность по своим обязательствам [10, с. 698]. Золотова В. Г. под партнерством понимает объединение усилий и

средств индивидуальных предпринимателей (трейдеров), когда два или более лица совместно занимаются предпринимательством в целях извлечения прибыли [11, с. 377]. В Современном экономическом словаре партнерство определено как юридическая форма организации совместной деятельности нескольких физических или юридических лиц. Партнерство создается на основе договора, которым регулируются права и обязанности партнеров, участие в общих расходах, распределении прибыли, раздел имущества [12, с. 242].

Приведенные определения свидетельствуют, что под партнерством следует понимать прежде всего добровольное сотрудничество, основанное на юридически закреплённых отношениях (договорах), в которых распределены риски, обязанности, ресурсы, полномочия и прибыль между сторонами. При этом, в результате взаимодействия, создается новое юридическое лицо, которым стороны совместно управляют и за результаты деятельности которого несут совместную ответственность.

Необходимо уточнить, что партнерство не подразумевает равенство сторон. Поскольку в качестве материальной основы взаимодействия выступает государственная собственность, то государство обязано использовать ее в интересах общества и, поэтому имеет право в одностороннем порядке разрывать отношения с частным партнером, если с его стороны были действия, приносящие вред общественной необходимости. При этом как бы не была важна роль частного партнера в качестве инвестора или управляющего, такие действия государства во многих зарубежных странах не несут никаких юридических последствий для нее.

Основываясь на вышеизложенном можно дать следующее определение: *Государственно-частное партнерство – это добровольное долгосрочное сотрудничество на договорной и взаимовыгодной основе представителей государства и частного сектора экономики с целью более эффективного и качественного выполнения функций государства.*

На практике возникает много противоречий при определении основных правил реализации ГЧП. Исходя из главенствующей роли государства в ГЧП на Открытом форуме „Принципы и правовые основы взаимодействия государства и частного бизнеса” были сформулированы семь принципов партнерства государства и частного бизнеса [13]:

1. Принцип социального партнерства предполагает доверие, сотрудничество и взаимную поддержку государства и частного бизнеса.

2. Принцип конкурентности позволит государству оценить и поддержать наиболее достойные и эффективные предприятия любого сектора экономики.

3. Принцип патриотизма, кроме всего прочего, позволит государству проводить политику здорового протекционизма по отношению к отечественному бизнесу.

4. Принцип гражданственности предполагает строительство гражданского общества, защищающего права любого его члена.

5. Принцип инновационности подразумевает развитие наиболее перспективных отраслей экономики, применение самых передовых методов и технологий.

6. Принцип открытости означает обеспечение двустороннего информационного сотрудничества государства и предпринимательства.

7. Принцип инвестиционной привлекательности должен позволить предпринимателям пользоваться в том числе и ресурсами внешних источников финансирования.

В работе [6, с. 15] при определении принципов ГЧП предлагается придерживаться позиции эффективности реализуемых проектов. Приводятся базовые принципы эффективности управления, которые следует применять к проектам ГЧП:

а) участие (Participation): степень вовлеченности всех заинтересованных сторон;

б) правило „хорошего тона” (Decency): степень, в которой создание и контроль за выполнением правил осуществляются без причинения ущерба или не вызывая недовольство со стороны населения;

в) прозрачность (Transparency): степень ясности и открытости процесса принятия решений;

г) подотчетность (Accountability): степень ответственности политических деятелей перед обществом за сказанное или сделанное;

д) справедливость (Fairness): степень, в которой требование следовать правилам и придерживаться правил распространяется в равной мере на всех членов общества;

е) эффективность (Efficiency): степень использования ограниченных человеческих и финансовых ресурсов без потерь, отсрочек или порчи, или без причинения вреда будущим поколениям.

Эти принципы построены на десяти принципах Глобального договора ООН, который предлагает компаниям принять, поддержать и претворять в жизнь, в рамках своих сфер влияния, набор основополагающих ценностей в области прав человека, трудовых отношений, охраны окружающей среды и борьбы с коррупцией [14]. Однако они направлены на регулирование вопросов корпоративных взаимоотношений в мировой экономике и не отражают специфику государственно-частного партнерства.

В исследовании Кабашкина В. А. [7, с. 18 – 19] к принципам партнерства государства и предпринимательских структур отнесены:

– социальное партнерство, предполагающий до-

верие, сотрудничество и взаимную поддержку государства и частного бизнеса;

– конкурентность, позволяющий государству оценить и поддержать наиболее достойные и эффективные предприятия любого сектора экономики;

– патриотизма, позволяющий государству помимо всего прочего проводить политику здорового протекционизма по отношению к отечественному бизнесу;

– гражданственности, предполагающий строительство гражданского общества, защищающего права любого его члена;

– инновационности, т. е. развитие наиболее перспективных отраслей экономики, применение самых передовых методов и технологий;

– открытости, т. е. обеспечение двустороннего информационного сотрудничества государства и предпринимательства;

– инвестиционной привлекательности; он должен позволить предпринимателям пользоваться в том числе и ресурсами внешних источников финансирования.

В статье 3 Закона Украины „О государственно-частном партнерстве” к основным принципам ГЧП отнесено:

– равенство перед законом государственных и частных партнеров;

– запрещение любой дискриминации прав государственных или частных партнеров;

– согласование интересов государственных и частных партнеров с целью получения взаимной выгоды;

– неизменность в течение всего срока действия договора, заключенного в рамках ГЧП, целевого назначения и формы собственности объектов, которые находятся в государственной или коммунальной собственности или принадлежат АР Крым, переданных частному партнеру;

– признание государственными и частными партнерами прав и обязанностей, предусмотренных законодательством Украины и определенных условиями договора, заключенного в рамках государственно-частного партнерства;

– справедливое распределение между государственным и частным партнерами рисков, связанных с выполнением договоров, заключенных в рамках ГЧП;

– определение частного партнера на конкурсных принципах, кроме случаев, установленных законом.

Законодательно установленные принципы не совсем точно отражают концептуальные правила подготовки и цели реализации проектов ГЧП. Например, отсутствует основополагающий принцип демократического управления – принцип гласности, регламентирующий степень открытости проекта. Не отражен принцип эффективности, который подразумевает, что любой проект ГЧП должен приносить повышенный



социально-экономический эффект в сравнении с тем, если бы производство общественного продукта оставалось монопольным правом государства. А такие принципы, как принцип признания партнерами прав и обязанностей, определенных условиями договора, и принцип неизменности целевого назначения и формы собственности объектов ГЧП, переданных частному партнеру, носят вспомогательный характер и должны определяться на более низких уровнях управления ГЧП.

Несмотря на разнообразие видов ГЧП, выделяют две основные категории: институциональное ГЧП, которое охватывает все формы совместных предприятий между государственными и частными участниками; и контрактное ГЧП [6, с. 1]. Исходя из этого, первый вид взаимодействия предусматривает реализацию проектов на основе специально заключаемых контрактов (контракт на отдельный вид деятельности, концессионное соглашение). При этом подходе инфраструктурный объект, построенный на частные деньги, по истечении срока контракта передается в собственность государству. Второй – создание государством и частным капиталом совместной компании с долевым участием, в рамках деятельности которой решаются все необходимые задачи для реализации проекта. В рамках описанных видов взаимодействия партнеров можно выделить следующие модели:

1. Государственный сектор на условиях оплаты или без нее предоставляет в пользование частному партнеру землю, собственность или мощности. Частный оператор производит и распределяет общественный продукт под контролем государственного партнера.

2. Частный партнер финансирует проектирование и строительство объекта инфраструктуры для государственного сектора и несет расходы по его эксплуатации (содержание, ремонт, оплата труда и т. д.). Права на инфраструктурный объект принадлежат государственному партнеру. По завершении строительства государство в течение определенного периода времени компенсирует частному партнеру все расходы. Все общественные услуги частный партнер оказывает от имени и за счет государства.

3. Совместное предприятие. Инфраструктурный объект находится в совместном владении государственного и частного партнеров. В зависимости от структуры и вида совместного капитала совместные предприятия могут быть акционерными обществами или основанными на долевом участии сторон. Государственный партнер постоянно в текущей административной, производственно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. При этой модели взаимодействия свобода в принятии самостоятельных решений у частного партнера минимальна.

При разработке и реализации проектов ГЧП следует помнить, что главным потребителем продукта, который производится в рамках ГЧП, является население. Существует три способа компенсации государством частному партнеру его инвестиций:

1. Оплата инвестиций в рассрочку. Возврат инвестиций осуществляется за счет фискальных инструментов с учетом процента, предварительно оговоренного партнерами в соглашении.

2. Возврат инвестиций за счет естественной окупаемости проекта. Инвестор возвращает свои вложения путем самостоятельного взимания платы с потребителей услуг.

3. Смешанный вариант. При этом варианте одна часть затрат инвестора погашается за счет бюджетно-налоговых средств, а вторая – за счет оплаты услуг потребителями.

Однако при любом способе в итоге плательщиком является конечный потребитель. При этом в первом и третьем случае в качестве плательщика оказываются даже те, кто не является потребителем услуги. Эта еще одна характерная особенность ГЧП, поскольку без включения третьего лица ГЧП было бы обычной двухсторонней сделкой между двумя партнерами. При этом риски населения, которое фактически является заказчиком и главным спонсором инфраструктурных проектов ГЧП, не учитываются. Поэтому необходимо уйти от функционального распределения рисков в пользу субъектного рискменеджмента, то есть подойти к идентификации рисков с позиции каждого партнера. В связи с этим риски ГЧП предлагается делить на риски:

I. Для государственного партнера:

1. Ассиметрия информационного обеспечения. Частный сектор быстрее получает и анализирует информацию, лучше осведомлен о потребностях рынка и инвестиционно привлекательных секторах, а также обладает более квалифицированными кадрами, имеющими опыт реализации проектов.

2. Отсутствие уверенности в частном партнере. Даже заключение самого скрупулезного контракта не гарантирует, что в стремлении максимизировать прибыли частный партнер не воспользуется возможностями государственного сектора, особенно если государственный партнер передал в управление частному большую часть государственного имущества, или же выйдет из проекта. Последнее полностью переложит все риски и затраты на государство.

II. Для частного партнера:

1. Политический риск. Смена политического курса влечет негативные последствия для совместных проектов, начиная от изменения правовой базы налогообложения до отказа государства участвовать в проекте.

2. Экономический риск. Уровень инфляции, колебания валютного курса национальной денежной единицы, снижение доходов населения и другие факторы могут резко снизить экономическую эффективность проекта.

3. Проектно-технический риск. К этим рискам относят быстрое устаревание техники и технологий, ошибки при проектировании, прекращение сервисного обслуживания техники и так далее.

4. Форс-мажорный риск. Эту категорию рисков трудно прогнозировать. Они связаны с природными катаклизмами, социальными волнениями и так далее.

### III. Для населения:

1. Усиление социальной несправедливости. Поскольку значительная часть проектов ГЧП строится по принципам рыночной экономики, есть риск, что доступ бедных слоев населения к объектам и услугам социальной инфраструктуры будет ограничен. В привилегированном положении будут слои социальной элиты, благодаря высокой покупательской способности.

2. Увеличение расходов населения. В Украине существует риск приватизации частным партнером государственной задачи. С целью повышения прибыльности проекта, осуществляется экономическая эксплуатация граждан, которые не могут самостоятельно обеспечить себя соответствующими услугами. В первую очередь это касается таких общественно-экономических сфера как подача и распределение воды и энергии, очистка воды, уборка отходов.

3. Олигополизация общественных услуг. Чрезмерная защита от конкуренции совместного с частным партнером проекта может привести к формированию такого типа рыночной структуры, когда начинают доминировать крайне малое количество продавцов. Особенно в сфере подачи и распределения воды и энергии, уборке отходов.

4. Отсутствие социально-экономического эффекта. Существует риск, что реализация проектов ГЧП не приведет ни к снижению цены общественного продукта для населения, ни к улучшению конкурентной среды на рынке.

Несмотря на существующие риски, внедрение в практику механизмов государственно-частного партнерства дает объективные преимущества по сравнению с существующими методами экономического развития. Эти преимущества получают как главные партнеры – государство и частный бизнес, – так и население, ради повышения уровня жизни которого это партнерство и образуется. В качестве основных выгод ГЧП в зависимости от статуса партнера можно выделить:

#### 1. Для государства:

1. Модернизация государственного сектора. Частный сектор быстрее производит и внедряет новые подходы в решении проблем, в том числе путем из-

бавления от неэффективных производств. Серьезные модернизации, проводимые частными компаниями, заставляют не отставать от них государственные компании. В этом случае ГЧП является достаточно эффективным стимулирующим инструментом структурно-технологической перестройки государственного сектора.

2. Снижение давления на государственный бюджет. ГЧП является альтернативой прямому безвозвратному бюджетному финансированию капитальных вложений. Привлечение частных инвестиций в инфраструктурные проекты позволяет государству снизить затраты госбюджета на строительство и эксплуатацию объекта, не обращаться к внешним займам и не увеличивать государственный долг.

3. Принятие качественных управленческих решений. Частный партнер обладает лучшим знанием рынка выгодных вложений инвестиций, а государственный – потребности в повышении качества жизни населения. Объединение знаний позволяет находить оптимальные и эффективные управленческие решения.

4. Мобильность и гибкость планирования. Потребители продукции (услуг) проектов ГЧП могут открыто выражать свое мнение по поводу их достаточности и качества, тем самым влияя на уровень социально-экономического эффекта, заставляя партнеров в кратчайшие сроки принимать качественные решения и планировать свои управленческие действия.

5. Инновационность. Объединение усилий государственного и частного секторов позволяет получить синергию в коллективном решении проблем, реализовать новые подходы в использовании ресурсов.

6. Разделение рисков. За адекватное вознаграждение государство перекладывает часть рисков на частного партнера.

Для частного сектора:

1. Административное содействие государства в реализации проекта.

2. „Длинные” деньги. Имея государственные гарантии частный сектор может привлекать долговое финансирование.

3. Гарантии доходности. Государственный партнер гарантирует частному минимальную доходность проекта, частичный или полный возврат средств в случае планового закрытия или неудачной реализации проекта.

4. Разделение рисков с государственным партнером.

Для общества:

1. Улучшение качества жизни. Выражается в расширении спектра услуг и повышении их качества, получении модернизированной социальной инфраструктуры, сохранении действующих и создании новых рабочих мест.

2. Повышение влияния общества на социально-экономическое развитие территории путем активного гражданского или финансового участия в проектах ГЧП.

Низкое качество выполнения государством своих функций требует привлечения возможностей бизнеса, который готов им поделиться в обмен на уважение и поддержку со стороны государства. Объединение потенциалов – это уже осознанная необходимость, которая позволит решить многофункциональные задачи по обеспечению приоритетности общественных интересах и заботе о будущих поколениях. В этой связи степень развития механизмов ГЧП на среднесрочную перспективу будет зависеть от общепризнанной трактовки данного института, которая будет главенствовать в системе государственного регулирования экономики, уровня политической стабильности в стране, квалификации персонала каждого из партнеров и их опыта в подготовке и реализации проектов, качества правового обеспечения партнерства, развития стратегического планирования.

#### Литература

1. **Закон України** „Про державно-приватне партнерство” // Офіційний вісник України. – 2010. – № 58. – Стаття 1988. 2. **Запатрина И. В.** Потенциал публично-частного партнерства в развивающихся экономиках / И. В. Запатрина. – К. : Центродрук, 2011. – 152 с. 3. **Закон України** Про місцеве самоврядування в Україні / Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Стаття 170. 4. **Толковый словарь** Ожегова [Электронный ресурс], Режим доступа : <http://www.ozhegov-shvedova.ru/04-250982/ГОСУДАРСТВО> 5. **Большой юридический словарь** / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 1998. – 790 с. 6. **Практическое руководство** по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП // Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. – Нью-Йорк и Женева. – 2008. – 115 с. 7. **Кабашкин В. А.** Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации / В. А. Кабашкин. – М. : Изд-во „Дело” АНХ, 2010. – 120 с. 8. **Проект Закона** України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо державно-приватного партнерства) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=42891](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42891) 9. **Закон України** „Про здійснення державних закупівель” / Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. –

Стаття 1603. 10. **Економічна** енциклопедія : у трьох томах. – Т2 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр „Академія”. – 2001. – 848 с. 11. **Золотогоров В. Г.** Экономика: Энциклопедический словарь / В. Г. Золотогоров. – Мн. : Интерпрес-сервис ; Книжный Дом, 2003. – 720 с. 12. **Райзберг Б. А.** Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд. испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с. 13. **Уфа:** предприниматели определили принципы частно-государственного партнерства [Электронный ресурс] // Московская ассоциация профсоюзов малого предпринимательства. – 2006. – Режим доступа : <http://www.tradeunion.ru/NewsAM/NewsAMShow.asp?ID=31329> 14. **United Nations Global Compact** [Electronic resource] // <http://www.unglobalcompact.org>. – Access mode : [http://www.unglobalcompact.org/docs/languages/russian/GC\\_Brochure\\_Russian.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/languages/russian/GC_Brochure_Russian.pdf)

#### **Котов Є. В. Державно-приватне партнерство: теоретико-методологічні проблеми трактування та змісту**

У статті розкрито теоретико-методологічні основи державно-приватного партнерства. Обґрунтовано принципи, виявлені особливості, ризики та переваги реалізації цього інституту партнерства.

*Ключові слова:* держава, приватний сектор економіки, партнерство, ризик, принцип.

#### **Котов Е. В. Государственно-частное партнерство: теоретико-методологические проблемы трактовки и содержания**

В статье раскрыты теоретико-методологические основы государственно-частного партнерства. Обоснованы принципы, выявлены особенности, риски и преимущества реализации данного института партнерства.

*Ключевые слова:* государство, частный сектор экономики, партнерство, риск, принцип.

#### **Kotov E. V. Public-private Partnership: the Theoretical and Methodological Problems of Interpretation and Content**

In the article the theoretical and methodological foundations of public-private partnership. Grounded principles, identified peculiarities, risks and benefits of the implementation of the institution partnerships.

*Key words:* public, private, partnership, risk, principle

Стаття надійшла до редакції 11.10.2012

Прийнято до друку 20.12.2012