

УДК 332.024.3

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПОДХОДЫ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Ковригина С.В.

*ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет»,
Кемерово, e-mail: svkovrigina@gmail.com*

Необходимость развития государственно-частного партнерства и применения его механизмов в рамках региональной политики в настоящее время в России утверждена на высшем государственном уровне. Что касается развития государственно-частного партнерства «снизу», потребностей и возможностей – готовности регионов осуществлять проекты ГЧП, то получаемые от участия в региональных и муниципальных проектах ГЧП преимущества способствуют тому, что регионы, муниципальные образования, районы самостоятельно развивают рынок местных проектов ГЧП, разрабатывая нормативно-правовую базу и привлекая частный бизнес к совместным проектам. Неоспоримость этих двух заявлений способствует тому, что необходимо определиться с подходом к изучению и использованию термина «государственно-частное партнерство» и классифицировать проекты государственно-частного партнерства, особенно те, где оно выступает инструментом регионального развития. В статье осуществлен анализ существующих в научной литературе подходов к термину «государственно-частное партнерство» и выбрана классификация, удовлетворяющая современным запросам реального сектора.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, методологические подходы, классификация видов проектов государственно-частного партнерства

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: APPROACHES AND CLASSIFICATION

Kovrigina S.V.

Kemerovo State University, Kemerovo, e-mail: svkovrigina@gmail.com

Necessity of development of public-private partnership and application of its mechanisms within the limits of the regional policy in Russia is confirmed now at the higher state level. As to development of public-private partnership «from below», requirements and possibilities – readiness of regions to carry out projects PPP received from participation in regional and municipal projects PPP of advantage promote that regions, municipal unions, areas independently develop the market of local projects PPP, developing its standard-legal base and involving private business to joint projects. Indisputability of these two statements promotes that «the public-private partnership» is necessary to be defined with the approach to studying and term use and to classify projects of public-private partnership, especially where it acts as the tool of regional development. In article the analysis of approaches existing in the scientific literature to the term « public-private partnership» is carried out and the classification satisfying to modern inquiries of real sector is chosen.

Keywords: public-private partnership, methodological approaches, classification of types of projects of public-private partnership

Современное российское государство нацелено на модернизацию, переход на инновационный путь развития, поиск новых центров экономического роста в регионах, новое государственное управление. В ближайшие годы одним из ответов России на современные вызовы должна стать динамичная экономическая модель, способная обеспечивать высокий уровень жизни граждан в регионах страны. Одним из инструментов реализации проектного подхода в государственном управлении, повышения финансового, технологического, инновационного потенциала различных отраслей экономики России, социально-экономического развития регионов является государственно-частное партнерство (ГЧП). В настоящее время за рубежом и в России проекты ГЧП не только успешно реализуются в различных сферах, традиционно принадле-

жавших государству, но используются как инструмент стратегического развития экономики, региональной политики, в том числе инновационной.

Многообразие существующих форм общественно значимых проектов, реализуемых на основе взаимодействия власти и бизнеса, нуждается в твердом определении и классификации, поэтому целью данной статьи является выявление и классификация подходов к определению государственно-частного партнерства, позволяющему изучать его как инструмент региональной политики.

Среди всего многообразия зарубежных и отечественных определений можно выделить основные подходы к понятию ГЧП. Оно рассматривается как особый тип управления – «новый государственный менеджмент» (New Public Management) или способ государственной организации –

организации «хорошего государственного управления» (Good Governance); как установленная форма соглашений, заключаемых между бизнесом и властью относительно финансовых отношений и средств (институциональный, юридический подход); как стратегия или инструмент развития и модернизации экономики, а также как

«игра слов», используемая в политических целях для сокрытия за понятием ГЧП различных, ранее уже существовавших, форм взаимодействия с бизнесом, где термин «ГЧП» призван придать им вид новых инструментов развития. Совокупности признаков ГЧП, освещаемые в рамках того или иного подхода, представлены в табл. 1.

Таблица 1

Понятие ГЧП: подходы и признаки
в рамках зарубежных и отечественных исследований [2]

Подход	Ключевые признаки ГЧП
Новый государственный менеджмент	Организационно-экономические аспекты (организационные формы: концессии и лизинг): – проектный подход; – организационные схемы, отражающие распределение прибыли, разделение рисков и затрат; – экономический подход к оценке эффективности проектов
Институциональный (юридический) подход	1. Организационно-правовая структура соглашений: – организационные формы сотрудничества (все проектные формы соглашений бизнеса и государства: от контрактов до совместных предприятий); – распределение выгод и рисков. 2. Финансовые «последствия соглашений»: – общественные и частные выгоды; – внешние эффекты; – распределение рисков
Стратегия и инструмент развития	1. Организационно-экономические аспекты (все формы проектного сотрудничества бизнеса и государства: от контрактов до совместных предприятий). 2. Анализ социальных целей и функций ГЧП: – определение разделяемых целей; – анализ социальных функций ГЧП; – социальный аудит проектов
«Игра слов»	Подход к понятию ГЧП в широком смысле (включая не только экономические, но и социальные, и политические отношения)

Проведенный анализ многих определений, выдвигаемых зарубежными и отечественными авторами, международными финансовыми институтами, институтами развития и другими

специализированными организациями показал, что большинство из них следует относить не к одному (по основному признаку), а к двум (реже – трем) подходам (табл. 2).

Таблица 2

Понятие ГЧП: совокупности подходов зарубежных и отечественных авторов [1, 4, 5]

Страна (автор)	Стратегия и инструмент развития	НГМ	Институциональный подход	«Игра слов»
США: Э. Савас			+	+
Германия: Т.А. Борзел, Т. Рисс		+		
Швеция: С. Линдер		+		+
Дания: К. Грив, Х. Ван Хам, Дж. Коппеньян		+		
Италия: Б. Раганелли, Дж. Фидон		+	+	
Всемирный банк			+	
Сингапур: Министерство финансов	+	+	+	
Беларусь: И. Точицкая	+			
Россия (здесь и далее): В.Г. Варнавский	+	+	+	
М.А. Дерябина	+	+	+	
Е.А. Федоров	+			
Е.А. Махортов, А.С. Семченков	+	+	+	

Таким образом, в табл. 2 видим, что авторы и авторские коллективы из развитых стран придерживаются в основном подходов к определению ГЧП, связанных с использованием его как инструмента управления и «языковой игры» (Швеция, Нидерланды, Австралия и др.), некоторые из авторов отмечают и финансовый аспект (США, Австралия, Италия и др.). Максимально институциональный подход раскрыт в определениях международных финансовых институтов и институтов развития (Европа, США и др.). Далее следуют определения ГЧП российских, белорусских авторов, в которых отчетливо видна приверженность подходу, связанному с развитием. Так, отечественный экономист В.Г. Варнавский определяет ГЧП как институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР [1]. Большинство других отечественных авторов солидарны с Варнавским, они дополняют, модифицируют и совершенствуют его определение, но совокупность подходов, в рамках которых оно существует, неизменна.

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод, что страны, стремящиеся к достижению рыночных характеристик, к которым относятся Россия, Украина, Беларусь и другие государства, накладывают на ГЧП дополнительные функции, связанные с развитием социально-экономической сферы. Данный факт подтверждают российские ученые и поэтому отдают предпочтение стратегическому подходу, его же придерживается, например, и Сингапур.

Такой подход, связанный с использованием ГЧП как инструмента развития, условно можно обозначить как **широкий**, в котором его **функциями** выступают:

- в стратегическом аспекте – социально-экономическое, инновационное, развитие и модернизация страны и ее регионов, комплексное развитие территорий, реализация общественно значимых проектов;

- в институциональном аспекте – создание условий для формирования рынков и институтов, определение форм взаимодействия государства и бизнеса и др.

В то время как **узкий «европейский» подход**, понимающий под ГЧП косвенную приватизацию и контрактные отношения, инкриминирует партнерству **функции** компенсации «провалов рынка», оптимизации общественного сектора и финансов государственного бюджета, перераспределения полномочий по производству общественных благ от государственных структур к частным.

Исходя из цели исследования, с учетом современных российских реалий, связанных в том числе с уровнем развития ГЧП (развитие ГЧП в России началось в 2000-х, в то время как в развитых зарубежных странах – с 1980-х гг.), и в согласии с отечественными авторами-экономистами необходимо придерживаться широкого, стратегического подхода к понятию и, соответственно, определению и функциям ГЧП. За основу определения взят подход В.Г. Варнавского, под термином «государственно-частное партнерство» будет пониматься институциональный альянс, подкрепленный политической волей, между государством и частным бизнесом в целях повышения эффективности государственного управления, использования государственного имущества, реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР за счет передачи бизнесу ответственности за предоставление традиционных государственных услуг или выполнение функций [2].

В соответствии с выбранным стратегическим подходом классификация видов ГЧП, основанная на классификации И.В. Сычевой и И.А. Найденова [3], выглядит следующим образом (табл. 3).

Поскольку в России ГЧП и его нормативно-правовое обеспечение только формируются, в особенности в регионах и муниципалитетах, четкие признаки проектов ГЧП пока не полностью установлены и приняты, в связи с этим часто региональные и муниципальные общественно значимые проекты реализуются в форме почти-ГЧП-проектов, или квази-ГЧП (обычно в форме чистого ГЧП реализуются крупные дорогостоящие проекты федерального значения). Поэтому первостепенным признаком классификации видов ГЧП как инструмента развития выступает «Степень зрелости и формализации отношений в проектах». Для российских регионов, обладающих скромным набором инструментов социально-экономического развития, обусловленным сильнейшей региональной дифференциацией, в условиях невозможности использования чистого ГЧП, квази-ГЧП – один из лучших инструментов региональной политики.

С представленным выше признаком неразрывно связан признак «Соотношение ролей государства и бизнеса», согласно которому выделяются ГЧП с ведущей ролью государства, ГЧП с ведущей ролью бизнеса, ГЧП с паритетным участием государства и бизнеса. Для развитого ГЧП характерны либо паритетное участие бизнеса и государства, либо ведущая роль бизнеса в проектах

(например, PFI-проекты (частная финансовая инициатива) в Великобритании), для большинства российских ГЧП и особенно квази-ГЧП характерны проекты ГЧП с ведущей ролью государства. Это связано с тем, что функции социально-экономического развития страны и регионов возложены в первую очередь на государство, и именно оно выступает инициатором общественно

значимых ГЧП, в то время как бизнес пока отличается низкой активностью. В то же время с развитием ГЧП в России увеличивается доля проектов с паритетным участием государства и бизнеса, особенно это характерно для дорогостоящих и прибыльных проектов в сферах промышленности и жилого строительства, проектов комплексного развития территорий.

Таблица 3

Классификация видов ГЧП как инструмента развития страны, регионов и муниципальных образований

Классификационный признак	Наименование проектов, где ГЧП выступает инструментом развития
Степень зрелости и формализации отношений в проектах	Проекты, отвечающие всем основным признакам ГЧП Проекты квази-ГЧП – не отвечающие признакам ГЧП, но выполняющие часть его функций
Соотношение ролей государства и бизнеса	ГЧП с ведущей ролью государства ГЧП с ведущей ролью бизнеса ГЧП с паритетным участием государства и бизнеса
Отрасль экономики или социальной сферы	ГЧП в социальной сфере Инфраструктурные проекты ГЧП ГЧП в сфере жилого строительства ГЧП в сфере промышленности Межотраслевые проекты ГЧП (проекты комплексного развития территорий, создания кластеров и т.д.)
Характер государственного партнера	ГЧП федерального значения ГЧП регионального значения Муниципально-частное партнерство Смешанные ГЧП (межгосударственные, межрегиональные, межмуниципальные, разноуровневые)
Масштаб проектов ГЧП	Крупнейшие и крупные Средние Малые
Сроки реализации проектов	ГЧП со строго установленным сроком ГЧП с плавающим сроком (до достижения некоторых экономически или социально значимых задач) Условно бессрочные проекты
Инновационная составляющая	Партнерство, нацеленное на достижение инновационного эффекта Партнерство, вызывающее вторичный инновационный эффект Традиционное неинновационное партнерство

Источники: составлено автором.

Согласно признаку «Отрасль экономики или социальной сферы», помимо вышеназванных, выделяют также ГЧП в социальной сфере и инфраструктурные проекты ГЧП. Во всех этих проектах ГЧП выступает инструментом развития, поскольку они являются общественно значимыми.

С данным признаком тесно связан признак «Характер государственного партнера» (ГЧП федерального значения, ГЧП регионального значения, муниципально-частное партнерство, смешанные ГЧП (межгосударственные, межрегиональные, межмуниципальные, разноуровневые)). Комплексные

общественно значимые проекты – обычно крупные дорогостоящие проекты федерального значения, инфраструктурные – могут быть межрегиональными (строительство автодорог, мостов и т.д.).

С вышеназванным признаком связаны признаки «Масштаб проектов ГЧП» и «Сроки реализации проектов». Проекты регионального значения – обычно средние проекты, муниципального – мелкие (часто квази-ГЧП). Что касается сроков, то для квази-ГЧП-проектов часто характерны проекты без строго установленных сроков.

Отдельным признаком выступает «Инновационная составляющая» проектов ГЧП. Партнерства, нацеленные на достижение инновационного эффекта, играют важнейшую роль в социально-экономическом развитии и характерны для инновационно-активных российских регионов. В то же время положительной тенденцией является образование на основе ГЧП в российских регионах технопарков, технополисов, особых экономических зон, кластеров в целях инновационного развития.

Таким образом, проектный подход к ГЧП задает классификацию форм ГЧП, определяющих типы его контрактов. Такая классификация распространена за рубежом и необходима и в российских условиях, поскольку в рамках нового государственного менеджмента имеет целью совершенствование государственной политики в части использования ГЧП как инструмента развития страны и ее регионов. Стратегический подход к ГЧП требует иной классификации – классификации видов ГЧП, которая позволяет объединять в одном проекте определенные совокупности различных видов ГЧП, создавая множество индивидуальных структур проектов для достижения единственной цели – максимально эффективного социально-экономического развития государства и его регионов. Иными словами, данная классификация позволяет не только сформировать характеристику системы ГЧП в стране и регионах и выявить применяемые в стране виды проектов, но и на основе анализа выбрать те из них, которые способны качественно развивать регионы и государство в целом. В совокупности эти классификации дополняют друг друга и формируют, в особенности вторая, представление об индивидуальной системе ГЧП в каждом конкретном государстве.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 13-12-42009 «Квази-ГЧП проекты как фактор становления и развития института государственно-частного партнерства в России».

Список литературы

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика // В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев. – М.: ГУ-ВШЭ, 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

URL: <http://www.hse.ru/news/17990346.html> (дата обращения – 09.12.2013).

2. Нижегородцев Р.М., Никитенко С.М., Ковригина С.В. [и др.] Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / под науч. ред. Р.М. Нижегородцева, С.М. Никитенко, Е.В. Гоосен. – Кемерово: ООО «Сибирская издательская группа», 2012. – 482 с.

3. Сычева И.В., Найденов И.А. Исследование форм и механизмов государственно-частного партнерства в мировой и отечественной практике // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2010. – № 2–2. – С. 23–33.

4. Федоров Е.А. Государственно-частное партнерство – важнейший и универсальный механизм развития экономики // Национальные проекты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://eafedorov.ru/node608.html> (дата обращения – 09.12.2013).

5. Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России: Аналитический доклад. – М.: Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет., 2006. – С. 14.

References

1. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teorija i praktika // V.G. Varnavskij, A.V. Klimenko, V.A. Korolev. M.: GU-VShJe, 2010 [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: URL: <http://www.hse.ru/news/17990346.html> (data obrashhenija 09.12.2013).

2. Nizhegorodcev, R.M., Nikitenko, S.M., Kovrigina, S.V. [i dr.] Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v innovacionnoj sfere: mirovoj opyt i perspektivy Rossii / Pod nauch. red. R.M. Nizhegorodceva, S.M. Nikitenko, E.V. Goosen. Kemero-vo: ООО «Sibirskaja izdatel'skaja gruppa», 2012. 482 p.

3. Sycheva, I.V., Najdenov, I.A. Issledovanie form i mehanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v mirovoj i otechestvennoj praktike // Izvestija Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Jekonomicheskie i juridicheskie nauki. 2010. no. 2–2. pp. 23–33.

4. Fedorov, E.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo vazhnejshij i universal'nyj mehanizm razvitija jekonomiki // Nacional'nye proekty [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: URL: <http://eafedorov.ru/node608.html> (data obrashhenija 09.12.2013).

5. Chastno-gosudarstvennoe partnerstvo: sostojanie i perspektivy razvitija v Rossii: Analiticheskij doklad. M.: Institut jekonomiki RAN, Nacional'nyj investicionnyj sovet. 2006. pp. 14.

Рецензенты:

Кудряшова И.А., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики, зам. директора по научной и инновационной работе, Кемеровский институт (филиал), ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», г. Кемерово;

Никитенко С.М., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики, Кемеровский институт (филиал), ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», директор ООО «ИНЦП «Иннотех», г. Кемерово.

Работа поступила в редакцию 28.11.2014.