

Болдырев А.Н.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: СУЩНОСТЬ, ФУНКЦИИ И МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Аннотация. Автор статьи исследует сущность, функции и мировой опыт применения механизма государственно-частного партнерства в реализации инфраструктурных проектов. В данной статье рассмотрена практика создания нормативно-правовой базы государственных объединений и организаций, целью которых является формирование и поддержание устойчивых связей между органами государственной власти и частным бизнесом для предоставления общественных услуг. Анализируется опыт работы с данным механизмом на территории стран Европейского Союза, США и стран БРИКС и выявлены актуальные тенденции в развитии государственно-частного партнерства в современном мире.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, инфраструктурные проекты, нормативно-правовая база, мировая практика, институт государственно-частного партнерства, инвестиционная политика.

Boldyrev Alexander

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: ESSENCE, FUNCTIONS AND GLOBAL PRACTICE

Annotation. The author of the article explores the essence, functions and world experience of applying the mechanism of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects. This article examines the practice of creating a regulatory framework, state associations and organizations whose purpose is to form and maintain stable links between public authorities and private businesses for the provision of public services. This article examines the experience of working with this mechanism in the territory of the countries of the European Union, the United States and the BRICS countries, and reveals the current trends in the development of public-private partnership in the modern world.

Keywords: public-private partnership, concession, infrastructure projects, regulatory framework, world practice, public-private partnership institute, investment policy.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) в сфере предоставления общественных услуг в настоящее время динамично развивается и вызывает большой интерес во всем мире. В связи с этим актуализируется проблема определения сущности государственно-частного партнерства и его функций в экономике.

Целями настоящей статьи являются:

- исследование сущности и содержания государственно-частного партнерства с институциональной и экономической точек зрения;
- выявление его функций в современной экономике;
- исследование практики применения ГЧП в мире;
- выявление актуальных тенденций в развитии ГЧП в современном мире.

В большинстве случаев под государственно-частным партнерством понимают «систему взаимодействия бизнеса и власти в вопросах строительства, реконструкции, модернизации объектов инфраструктуры» [1, с. 191]. Однако, на наш взгляд, государственно-частное партнерство соответствует всем признакам института, как с точки зрения содержания, так и выполняемых функций.

Структура государственно-частного партнерства включает:

- правила осуществления взаимодействия бизнеса и власти в хозяйственной сфере;
- адресатов правил – органы власти и бизнес-структуры;
- законодательство о государственно-частном партнерстве, которое закрепляет механизм принуждения к выполнению правил и выступает гарантом их выполнения.

Следовательно, государственно-частное партнерство обладает всеми признаками формального института с точки зрения его содержания и структуры. Обладает ли государственно-частное партнерство функциональными свойствами института, то есть выполняет ли схожие с институтами функции?

Известно, что институты выполняют координационную, распределительную, информационную и ограничительную функции [4]. На наш взгляд, государственно-частное партнерство выполняет все вышеперечисленные функции, поскольку:

- позволяет бизнес-структурам и органам государственной власти координировать свои действия в хозяйственной сфере;
- регулирует доступ бизнес-структур к общественным экономическим ресурсам;
- влияет на перемещение экономических ресурсов между хозяйствующими субъектами;
- формирует набор возможных хозяйственных решений;
- экономическая природа института государственно-частного партнерства выражается в выполнении им оптимизационной функции, которая заключается в наиболее эффективном распределении рисков хозяйственной деятельности и аллокации ресурсов общества в целом.

Государственно-частное партнерство имеет богатую историю. Первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 г. Следующие проекты государственно-частного партнерства приобрели уже более масштабный размах. В Британии государственные концессии выдавались частным компаниям еще в XVII-XVIII вв. – известная всем Ост-Индская компания, занимавшаяся управлением колониями в Индии и других странах Британской короны, была по сути концессией [5]. На рубеже XIX-XX вв., в эпоху бурного строительства железных дорог и развития сталелитейной промышленности, многими странами, и Россией в том числе, активно применялась модель концессионного соглашения. Именно таким образом была построена Эйфелева башня. Впоследствии разнообразные формы государственно-частного партнерства применялись в послевоенной Европе для восстановления местной инфраструктуры.

В 1990-е гг. начался качественно новый этап развития государственно-частного партнерства в Европе, где сформировалась современная концепция такого взаимодействия. Нормативно-правовой базой развития государственно-частного партнерства на территории Европейского союза является «Зеленая книга о государственно-частном партнерстве» [1]. Данный закон устанавливает, что «понятие государственно-частного партнерства относится к формам сотрудничества между органами государственной власти и частным сектором по выполнению общественных задач, при котором необходимые ресурсы находятся в совместном управлении, а проектные риски распределяются соответствующим образом на основе навыков управления рисками партнеров по проекту» [5, с. 191].

Значительным вкладом в развитие механизма ГЧП в Европе является опыт британской системы, и в особенности государственно-частной компании Partnership UK, которая была сформирована благодаря программе «Частная финансовая инициатива» (Private Finance Initiative) правительства Джона Мейджора.

Созданная в 2000 г. на основе группы Treasury Task Force специальная государственно-частная компания Partnership UK, 51 % которой принадлежит частному сектору в лице частных инвестиционных фондов и банков, а 49 % Правительству Британии и Шотландии, Partnership UK выступает как консультант, оценщик и разработчик проектов государственно-частного партнерства в сотрудничестве с органами государственной власти. Основной целью Partnership UK является создание и систематизация новых инструментов сотрудничества и стандартизация существующих контрактов между государственными органами власти и частными компаниями. Также данная организация содействует созданию аналогичных структур в других странах: португальская República, канадская Partnership BC, Infrastructure Ontario были созданы при помощи Partnership UK [2].

Страны Европейского союза создают свои страновые организации с аналогичными функциями. Например, испанское агентство SEITT, немецкая организация Partnerschaft Deutschland и др.

На сегодняшний день страны Евросоюза обладают самой развитой нормативной и практической базой регулирования сферы государственно-частного партнерства, которая уже вышла за рамки одной страны и распространилась на всю Европу. Директива 2004/18/ЕС и Директива 2004/17/ЕС регулируют государственно-частное партнерство в сфере водо-энергоснабжения, транспорта, публичных договоров на поставку товаров и услуг [7; 8]. «Зеленая книга государственно-частного партнерства» является единой методологической базой в сфере государственно-частного партнерства на территории Европейского союза.

Опыт ГЧП в США также имеет довольно долгую историю, в ходе которой было выработано понятие государственно-частного партнерства как соглашения, где частной компании в согласованной и утвержденной форме разрешается участие в государственной собственности, а также исполнение функций, которые традиционно лежали в сфере ответственности государственной власти.

В США создано большое количество механизмов и институтов, которые способствуют динамичному развитию практики государственно-частного партнерства, но главенствующая роль принадлежит Национальному совету по государственно-частному партнерству (The National Council for Public-Private Partnerships, NCPPP). К основным его функциям можно отнести информационное обеспечение ГЧП, обеспечение связей между частным сектором и органами государственной власти, образовательную деятельность и устранение препятствий реализации проектов государственно-частного партнерства. Членами совета являются 130 частных организаций и государственных представителей, среди которых Bank of America Merrill Lynch, Deloitte, Parsons, Office of Public-Private Partnerships, District of Columbia. Представители частного сектора – компании, занимающие лидирующие позиции в своих отраслях и обладающие богатым опытом реализации ГЧП-проектов, представители государственных органов – департаменты и специализированные институты государственно-частного партнерства семи штатов [3].

Однако американская модель несет в себе серьезные ограничения. Во-первых, ГЧП-проекты реализуются только американскими подрядчиками. Таким образом, участие иностранного инвестора в проектах государственно-частного партнерства на территории США остается практически недоступным. Во-вторых, отсутствует единая правовая основа государственно-частного партнерства во всех штатах, что создает институциональные и политические препятствия.

В итоге при оценке опыта США можно заключить, что чаще всего партнерства создаются и регулируются на муниципальном уровне, где преобладают проекты в сфере дорожного строительства и коммунального хозяйства. Развитие практики государственно-частного партнерства затрудняется отсутствием единого законодательства и ограниченностью доступа для иностранных инвесторов.

Положительную динамику в развитии и применении государственно-частного партнерства показывают страны БРИКС. Китайская практика в привлечении больших инвестиций с помощью ГЧП ведется с начала 2000-х гг. и регулируется двумя основными законами: «О государственных закупках КНР» и «Заключение Государственного Совета» [9].

Распространению практики государственно-частного партнерства в Бразилии способствуют Национальная программа по приватизации и Закон о концессиях (№ 8.987 от 13 февраля 1995 г.), Закон о государственно-частном партнерстве № 11079 от 2004 г. [10]. Они заложили основу участия частных инвесторов в государственной собственности. При этом нормативно-правовая база Бразилии выстроена в соответствии с принципом участия государства в развитии инфраструктуры только тогда, когда возникает необходимость и нет других альтернатив.

Основной целью применения государственно-частного партнерства в Индии является повышение эффективности капитала при соблюдении баланса интересов между органами государственной власти и частного бизнеса. Первой нормативно-правовой основой государственно-частного партнерства является Закон о договорах (контрактах) № 9 от 25 апреля 1872 г., действующий на данный момент [11]. А Конституция обязывает каждый индийский штат создавать муниципальную корпорацию для каждой из сфер: содержание дорог и мостов, коммунальное хозяйство, водоснабжение и т. д. Муниципальная корпорация, в свою очередь, имеет право заключать концессионные соглашения с частным сектором. Для привлечения инвесторов к крупным инфраструктурным проектам правительство Индии внедрило систему субсидированного финансирования, где проекты с низкой эффективностью капитала получают субсидии 20 % от совокупного объема капиталовложений из специально созданного Фонда по разработке инфраструктурных проектов [5].

Начало практики государственно-частного партнерства в ЮАР сложилось на основе 217 статьи Конституции ЮАР [12]. Регуляция государственно-частного партнерства осуществляется Законом об управлении государственными финансами (1999 г.) [13].

Можно резюмировать, что большинство проектов государственно-частного партнерства на территории стран БРИКС осуществляется по модели «строить-владеть-передать» (Build-Own-Transfer), что позволяет странам-участницам и корпорациям осуществлять взаимные инвестиции. Но пока отсутствует наднациональная правовая база, стандартизирующая проекты по примеру опыта стран Европейского союза.

В заключение важно отметить, что в современном мире институт государственно-частного партнерства получает все большее распространение и становится основой реализации разнообразных проектов на всех уровнях управления. В развитии института государственно-частного партнерства можно выделить две разнонаправленные тенденции:

- формирование наднациональной (пока региональной) правовой базы (пример Европейского союза);
- недостаточно быстрое формирование национальных правовых основ данного института в ряде стран.

Первая тенденция характерна для развитых стран и способствует ускорению развития и распространения данного института и решению важных задач, стоящих перед обществом. Вторая сдерживает становление и развитие института государственно-частного партнерства и характерна для развивающихся стран. В целом можно сделать вывод о высоком потенциале института государственно-частного партнерства для решения народнохозяйственных задач и о необходимости стимулирования его развития как на национальном, так и наднациональном уровнях.

Библиографический список

1. Белюченко, А. В. Реализация инфраструктурных проектов: международный опыт и российская практика / А. В. Белюченко // Этап: экономическая теория, анализ, практика. – 2011. – № 6. – С. 95–100.
2. Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев. – М. : Издательство НИУ ВШЭ, 2011. – 288 с.
3. Гафурова, Г. Т. Государственно-частное партнерство: теория и практика: учебное пособие / Г.Т. Гафурова. – Казань : Познание, 2013. – 132 с.
4. Сазанова, С. Л. Институциональная теория организаций / С. Л. Сазанова // Вестник Университета. – 2015. – № 8. – С. 61–67.
5. Черемная, Т. С. Государственно-частное партнерство в странах БРИКС: опыт и перспективы реализации / Т. С. Черемная // Вестник университета МГИМО. – 2015. – № 5 (44). – С. 190–197.
6. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Commission of the European Communities. Brussels, 30.04.2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l22012> (дата обращения: 23.11.2017).
7. Directive 2004/18 // EC of the European Parliament and of the Council of the European Communities of March 31, 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004L0018> (дата обращения: 20.11.2017).
8. Directive 2004/17 // EC of the European Parliament and of the Council of the European Union of March 31, 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex_%3A32004L0017 (дата обращения: 18.11.2017).
9. Government Procurement Law of the People's Republic of China, June 29, 2002 [Электронный ресурс]. – Mode of access: <http://www.people.com.cn/GB/shehui/43/20020710/772676.html> (дата обращения: 16.11.2017).
10. General Law of Permissions and Concessions of Public Services (Federal Law № 8,987 of 1995) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/brazil.php> (дата обращения: 19.11.2017).
11. The Law on Contracts № 9 of April 25, 1872 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://chddistrictcourts.gov.in/the%20indian%20contract%20act.pdf> (дата обращения: 23.11.2017).
12. Constitution of the Republic of South Africa, 1996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cer.org.za/virtual-library/legislation/national/constitutional/constitution-of-the-republic-of-south-africa-1996> (дата обращения: 17.11.2017).
13. Public finance management act № 1 of 1999. Ministry of finance of South Africa 02.03.1999 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/PFMA%201999%20as%20amended%20March%202017.pdf> (дата обращения: 20.11.2017).

References

1. Belyuchenko A. V. Realizatsiya infrastrukturnykh projektov: mezhdunarodnyiy opyt i rossiyskaya praktika [*The Implementation of infrastructure projects: international experience and Russian practice*] // Этап: экономическая теория, анализ, практика [ETAP: economic theory, analysis, practice], 2011, I. 6, pp. 95–100.
2. Varnavskiy V. G., Klimenko A. V., Korolev V. A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika [*Public-private partnerships: theory and practice*]. Moscow, HSE Publishing House, 2011. 288 p.
3. Gafurova G. T. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika: uchebnoe posobie [*Public-private partnerships: theory and practice: textbook*]. Kazan: Poznanie, 2013. 132 p.

4. Sazanova S. L. Institutionalnaya teoriya organizatsiy [*Institutional theory of organizations*] // Vestnik Universiteta [*University Bulletin*], 2015, I. 8, pp. 61–67.
5. Cheremnaya T. S. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v stranah BRIKS: opyt i perspektivy realizatsii [*Public-private partnerships in BRICS countries: experience and prospects of realization*] // Vestnik universiteta MGIMO [Bulletin of MGIMO University], 2015, I. 5 (44), pp. 190–197.
6. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Commission of the European Communities. Brussels, 30.04.2004. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l22012> (Accessed: 23 November 2017).
7. Directive 2004/18 // EC of the European Parliament and of the Council of the European Communities of March 31, 2004. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004L0018> (Accessed: 20 November 2017).
8. Directive 2004/17 // EC of the European Parliament and of the Council of the European Union of March 31, 2004. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex %3A32004L0017> (Accessed: 18 November 2017).
9. Government Procurement Law of the People's Republic of China, June 29, 2002. Available at: <http://www.people.com.cn/GB/shehui/43/20020710/772676.html> (Accessed: 16 November 2017).
10. General Law of Permissions and Concessions of Public Services (Federal Law № 8,987 of 1995). Available at: <https://www.loc.gov/law/help/govt-procurement-law/brazil.php> (Accessed: 19 November 2017).
11. The Law on Contracts № 9 of April 25, 1872. Available at: <http://chddistrictcourts.gov.in/the %20indian %20contract %20act.pdf> (Accessed: 23 November 2017).
12. Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Available at: <https://cer.org.za/virtual-library/legislation/national/constitutional/constitution-of-the-republic-of-south-africa-1996> (Accessed: 17 November 2017).
13. Public finance management act № 1 of 1999. Ministry of finance of South Africa 02.03.1999. Available at: <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/PFMA %201999 %20as %20amended %20March %202017.pof> (Accessed: 20 November 2017).