

## СЕКЦИЯ 2. ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

### SESSION 2. TERRITORIAL DEVELOPMENT ISSUES

УДК 352/354

Е.А. Колодина

#### ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУЩНОСТИ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В последние годы во всем мире наблюдается тенденция усиления сотрудничества власти и бизнеса. Появился специальный термин «публично-частное партнерство». В России из-за некорректного перевода в научно-практический оборот вошло понятие «государственно-частное партнерство» (ГЧП), что не вполне соответствует изначальному смыслу понятия «публично-частное партнерство». В статье рассматриваются сущностные различия понятий публично-частное партнерство, государственно-частное партнерство и муниципально-частное партнерство. Особое внимание уделяется анализу различных типов проектов публично-частного партнерства: концессиям, проектам, предполагающим новое строительство, контрактам на управление и эксплуатацию.

*Ключевые слова:* публично-частное партнерство, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, концессия, проект.

Е.А. Kolodina

#### PROBLEM ASPECTS OF IDENTIFICATION OF THE ESSENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Recently a tendency of partnership strengthening between public authorities and business is being observed. A special term «public-private partnership» was brought into use. Due to the incorrect translation a term «state-private partnership» was brought into scientific and practical use in Russia, and this term is not corresponding in full measure to the original meaning of the concept of public-private partnership. The substantial differences among concepts and terms of public-private partnership, state-private partnership and municipal-private partnership are investigated in the paper. A principal concern is given to analyzing of different types of public-private partnerships, such as concession, projects proposed to organise new construction, as well as new contracts for management and maintenance.

*Keywords:* public-private partnership, state-private partnership, municipal-private partnership, concession, project.

XX век характеризовался сменой представлений о роли государства в развитии общества. Ученые выделяют пять теоретических концепций – это

«государство – сторож», «социальное государство», «эффективное государство», «сервисное государство» и, наконец, «рецептивное государство».

В концепции рецептивного государства, граждане и бизнес рассматриваются не только как налогоплательщики, потенциальные избиратели, получатели различных публичных услуг, но, в первую очередь, как партнеры и сопроизводители в реализации государственных функций [5, с. 21]. Происхождение понятия «рецептивное» основано на латинском слове «recipere», что означает – «возьми», «используй». Данная парадигма строится на том, что экономическое, а главное, социальное благополучие стран невозможно без привлечения для реализации социально-значимых проектов ресурсов бизнеса и гражданского общества.

Примеры сотрудничества государства и бизнеса в реализации инфраструктурных проектов общественной значимости можно найти в далекой истории. Так, во Франции опыт партнерства государства и бизнеса при строительстве канала был реализован еще в 1552 г. В Англии государственные концессии выдавались частным компаниям еще в XVII–XVIII вв. Известная Ост-Индская компания, занимавшаяся завоеванием колоний в Индии и их эксплуатацией, была, по сути, концессией. История партнерских отношений государства и бизнеса в США началась в 1792 г. со строительства дороги Филадельфия – Ланкастер. Инвестиционную привлекательность дорожного строительства для частных инвесторов в этой стране обеспечивала передача в их собственность федеральных земель, примыкающих к дороге, стоимость которых по завершению строительства многократно увеличивалась. В России в XIX в. железные дороги («Октябрьская», «Николаевская», «Транссиб») также были построены на концессионных договорных отношениях предпринимателей и государства.

В последние годы во всем мире наблюдается тенденция усиления сотрудничества власти и бизнеса. Появился специальный термин «публично-частное партнерство». Данный термин берет начало от английского «public-private partnership». Следуя дословному определению, публично-частное партнерство – это партнерство публичных и частных структур общества. К частным структурам относятся бизнес и домохозяйства. Публичная сфера охватывает интересы общества в целом и включает, по крайней мере, три компонента (рис. 1):

- политический – органы государственной власти и местного самоуправления;
- экономический – общественный сектор экономики (госкорпорации, государственные и муниципальные унитарные предприятия, некоммерческие организации, созданные государством или органами местного самоуправления);
- гражданский – негосударственные самодеятельные объединения и ассоциации граждан.

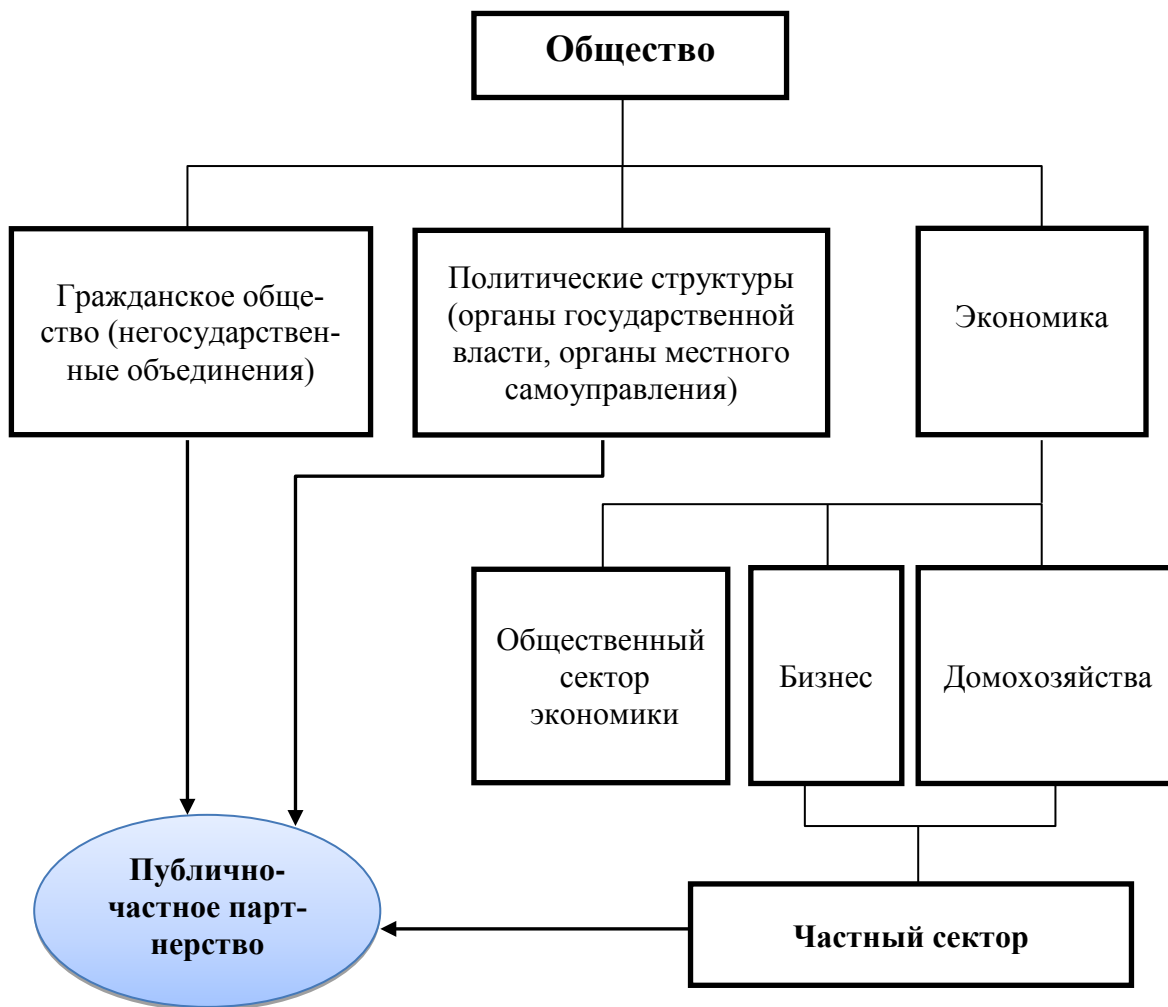


Рис. 1. Структура общества

Таким образом, в партнерские отношения могут вступать органы государственной и муниципальной власти, бизнес и негосударственные некоммерческие организации (институты гражданского общества). При этом каждая из сторон в публично-частном партнерстве преследует свои интересы. Граждане заинтересованы в эффективном решении социальных проблем, государство и муниципалитеты, взаимодействуя с бизнесом, снижают нагрузку на бюджет, ну, а бизнес, включаясь в партнерские программы, получает стабильный доход на вложенный капитал.

В России из-за некорректного перевода в научно-практический оборот вошло понятие «государственно-частное партнерство» (ГЧП), что не вполне соответствует изначальному смыслу понятия «публично-частное партнерство» (ПЧП). Формулировка «государственно-частное партнерство» исключает из процесса сразу два субъекта – муниципалитеты и общественные организации. Когда в 1990-е гг. публично-частное партнерство в западных странах стало широко используемым инструментом развития территорий, в России институты гражданского общества только зарождались, и их никто не рассматривал в качестве реальных субъектов развития.

Местное самоуправление, закрепленное Конституцией РФ (1993 г.) как нижний уровень публичной власти, не входящий в государственную вертикаль, также находилось в стадии становления. За 20 лет местное самоуправление укрепилось и для решения большинства общественно-значимых проектов необходимо участие муниципальных органов и привлечения средств местных бюджетов. Появился термин – «муниципально-частное партнерство». Хотя, если бы не произошла подмена понятия ПЧП понятием ГЧП, такой необходимости бы не возникло.

Так, С.П. Перегудов в своей статье «Промышленная политика и публично-частное партнерство» пишет: «Я специально не говорю о государственно-частном партнерстве, как у нас обычно переводят термин «public-private partnership», ибо это, по сути дела, очень разные вещи. Если ГЧП – это двухстороннее партнерство бизнеса и государства, то ПЧП – это во многих случаях трехстороннее взаимодействие бизнеса, государства и некоммерческих организаций гражданского общества. Да и само государство выступает здесь как публичный институт, который, как правило, действует лишь как одна из сторон равноправного, основанного на партнерских началах взаимодействия» [3, с. 109]. С этим утверждением следует согласиться с одной поправкой. Здесь упущена еще одна партнерская сторона – муниципальная, которую нельзя отождествлять с государством.

Таким образом, публично-частное партнерство способно объединить четырех акторов:

- государство (в лице федеральных и региональных органов власти);
- муниципалитеты (в лице муниципальных органов власти);
- бизнес (предпринимательские структуры от индивидуальных предпринимателей до транснациональных интегрированных бизнес-групп);
- некоммерческие организации гражданского общества (НКО).

В табл. 1 представлено сравнение процессов государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства и публично-частного партнерства по субъектам взаимодействия.

Таблица 1

Типы партнерства и субъекты партнерских отношений

Тип партнерства	Субъекты (акторы)			
	Государство	Муниципалитеты	Бизнес	Некоммерческие организации гражданского общества
ГЧП	+	–	+	–
МЧП	–	+	+	–
ПЧП	+	+	+	+

Трактовка ПЧП как ГЧП в российской практике обусловлена ведущей ролью государства, как основного субъекта национального и регионального развития. При этом государство здесь должно трактоваться шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно выступает

обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления – федеральный, региональный и муниципальный» [1].

Термин «публично-частное партнерство» реально охватывает самый широкий спектр отношений властных структур с обществом и не требует в использовании этого понятия определенных допущений.

В мировой практике существует два подхода к определению сущности ПЧП (ГЧП). В рамках первого подхода ПЧП рассматривается как специфическая система отношений власти и бизнеса, которая используется в качестве инструмента социально-экономического развития территории (страны, региона, муниципального образования). Второй подход определяет ПЧП как конкретные проекты, реализуемые совместно публичной властью и частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

Таким образом, в широком смысле ПЧП – это любое конструктивное взаимодействие власти, бизнеса и общественных организаций в различных сферах деятельности (экономике, сфере общественных услуг, культуре, науке) и в различных организационных формах – от концессионных соглашений до благотворительности. Например, Всемирный банк дает следующее определение: «ПЧП – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования» [6, с. 7].

Price Waterhouse Coopers и C'M'S' Cameron McKenna определяют ГЧП как любую сделку, «структура которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели» [1].

В Европейском союзе под ПЧП «понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг»<sup>1</sup>, что также соответствует расширительной трактовке понятия ПЧП как системы отношений власти и бизнеса.

Одним словом, на Западе термин «ПЧП» применяется при любом использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения потребностей общества.

В широком смысле может трактоваться и понятие «муниципально-частное партнерство». Так, Ю.В. Осинцев дает следующее определение: «это объединение материальных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления и партнеров на долговременной и взаимовыгодной основе для решения вопросов местного значения муниципального образования: создания общественных благ или оказания общественных услуг» [4, с. 10].

В узком смысле под ПЧП понимаются средне- и долгосрочные соглашения между частным и государственным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, а также на объединении ресурсов и компетенций в процессе реализации общественно-значимых проектов (рис. 2). В России экспертное сообщество выработало следующее определение: «ГЧП представляет собой юри-

---

<sup>1</sup> European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest. 14.01.2004 (T5-0018/2004).

дически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности» [2].

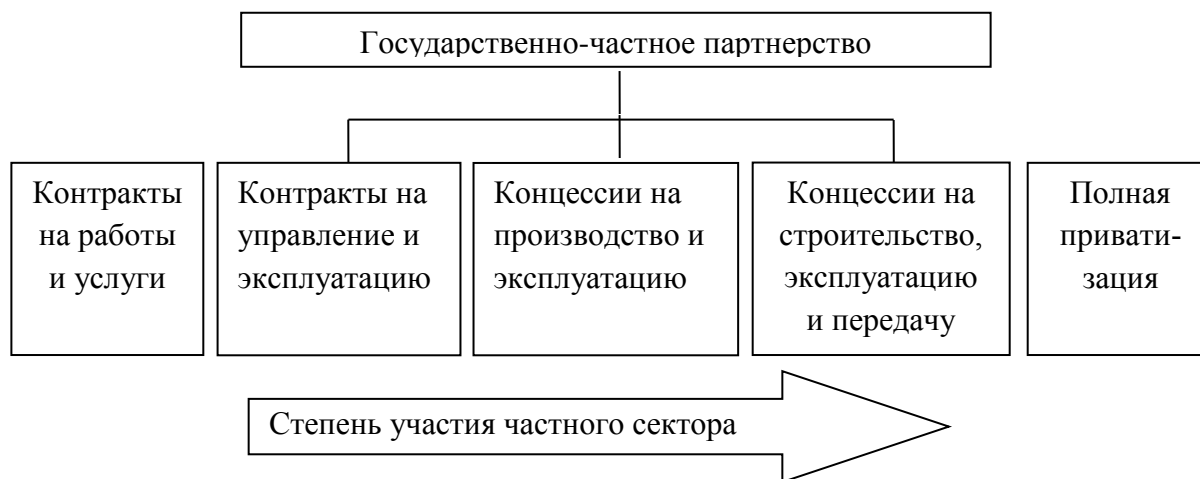


Рис. 2. Степень участия частного сектора в партнерствах

Дж. Делмон в своей книге «Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP Projects and risk» употребляет термин «ПЧП» как «любые контрактные или юридически оформленные отношения между государственными и частными структурами с целью улучшения и/или расширения инфраструктурных услуг» [6, с. 20].

М.Б. Джеррард, глава компании Partnerships UK, пишет: «Партнерства создаются и действуют на границе государственного и частного секторов хозяйства, не являясь вместе с тем ни национализированными, ни приватизированными активами и услугами. Таким образом, политически они представляют собой третий путь, с помощью которого правительства могут предоставлять населению некоторые общественные услуги» [7]. По мнению Д. Гримси и М. Льюиса [8], отсутствие четкого определения ПЧП может быть вызвано неопределенностью положения данного вида партнерства как промежуточного между традиционными государственными закупками и приватизацией.

Всемирный банк (World Bank) классифицирует проекты ПЧП по 4 типам<sup>1</sup>:

- 1) контракты на управление и эксплуатацию (Management and lease contracts);
- 2) концессии (Concession);
- 3) проекты, предполагающие новое строительство (Greenfield projects);
- 4) частичная приватизация активов (Divestiture).

Контракты на управление и эксплуатацию строятся на том, что частная компания получает в управление или на условиях аренды государственную или

<sup>1</sup> [http://ppi.worldbank.org/resources/ppi\\_glossary.aspx](http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_glossary.aspx).

муниципальную собственность на определенный период времени. В эту группу контрактных партнерств входят аутсорсинг и аренда (лизинг).

Аутсорсинг – передача частному партнеру на основе договора определенных видов деятельности, находящихся в зоне ответственности государства или местного самоуправления.

Арендный (лизинговый) договор – форма имущественного договора, при которой государственная или муниципальная собственность передается во временное пользование частному арендатору. Государство (муниципалитет) получает арендную плату, а операционный риск ложится на частную компанию. Продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью. Арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества.

Концессионные соглашения – специфическая и наиболее распространенная форма публично-частного партнерства. Концессия подразумевает, что *концедент* (государство/муниципалитет) передает *концессионеру* право на эксплуатацию природных ресурсов, объектов инфраструктуры, предприятий, технологических комплексов и других объектов, а также право ведения определённого бизнеса, исключительные права на ведение которого принадлежат государству или муниципальному образованию, например, ведение парковочной деятельности и т. п. Концедент получает вознаграждение в виде разовых или периодических платежей.

В России в 2005 г. был принят Федеральный закон № 115 «О концессионных соглашениях»<sup>1</sup>. В ст. 3 сказано: «По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество (далее – объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности».

Примером успешного международного концессионного соглашения со 100 % частным финансированием (9 млрд ф. ст.) является тоннель под проливом Ла-Манш. Его заказчиками выступили правительства Великобритании и Франции. Концессионером является англо-французский консорциум Eurotunnel Group. Срок концессии – 99 лет.

По договору концессии построен международный аэропорт Кай Так в Гонконге. Его концедент – правительство Гонконга. Концессионер – консорциум из четырех инвесторов, вложил в проект 20 млрд дол.

В России на федеральном уровне в 2009 г. подписано первое концессионное соглашение между ОАО «Главная дорога» и Федеральным дорожным

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.07.05 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

агентством (Росавтодор) на строительство выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь». Срок действия данного концессионного соглашения составляет 30 лет, общая стоимость строительства автодороги – 25,7 млрд р., из которых 11 млрд будет выделено из средств Инвестиционного фонда РФ.

Эксперты Всемирного банка разделяют концессионные соглашения на 3 категории:

- ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer) – реконструкция – управление – передача права собственности;

- RLT (Rehabilitate-Lease-Transfer) – реконструкция – аренда – передача права собственности;

- BROT (Build-Rehabilitate-Operate-Transfer) – расширение – управление – передача права собственности.

Неконцессионные проекты, предполагающие новое строительство (Greenfield projects) – особый тип партнерств, в которых частная компания строит объекты «с нуля». Эти проекты дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, степени предпринимательского риска, ответственности за проведение работ.

В международной практике выделяются следующие типы таких контрактов:

- BOT (Build – Operate – Transfer) – строительство – управление – передача права собственности. Частный партнер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном – на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству.

- BOO (Build – Own – Operate) – строительство – владение – управление. Частный партнер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается. В этом случае объект не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора

- BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – строительство – владение – управление – передача права собственности. Владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определённого срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства.

- DBOOT (Design – Build – Own – Operate – Transfer) – то же, что и модель BOOT, но инвестор также организует проектирование объекта.

- BTO (Build – Transfer – Operate) – строительство – передача – управление. Частный партнер строит объект, который передается государству в собственность сразу после завершения строительства, после чего он передается в пользование частного партнера.

- BOL (Build – Own – Lease) – строительство – владение – передача в аренду.

- BOLT (Build – Own – Lease – Transfer) – строительство – владение – передача в аренду – передача в собственность.



– DBOLT (Design – Build – Own – Lease – Transfer) – то же, что и модель BOLT, но инвестор также организует проектирование объекта.

– DBFO (Design – Build – Finance – Own) – проектирование – строительство – финансирование – управление.

– LCC (Design – Build – Finance – Maintain) – проектирование – строительство – финансирование – обслуживание. Это контракты жизненного цикла (Life Cycle Contract). Государство на конкурсной основе заключает с частным партнером соглашение на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта на срок жизненного цикла объекта и осуществляет оплату по проекту равными долями после ввода объекта в эксплуатацию при условии поддержания частным партнером объекта в соответствии с заданными функциональными требованиями. Это способствует развитию долговременных, плодотворных и доверительных отношений между госзаказчиком и бизнесом, что ведет к существенному снижению издержек для обеих сторон.

Каждый из перечисленных типов проектов ПЧП имеет свои преимущества и недостатки, а, следовательно, и предпочтительную область использования в системе экономических отношений государства и бизнеса.

Частичная приватизация активов (Divestiture). Частичная приватизация является распространенной формой партнерства бизнеса и власти. Частная компания приобретает часть пакета акций предприятия, находящегося в государственной/муниципальной собственности. В зависимости от структуры капитала разновидностями частичной приватизации являются акционерные общества и совместные предприятия на долевом участии сторон. Управление предприятием может переходить к частной компании, но в целом, самостоятельность принятия решений частным партнером в смешанных предприятиях значительно ниже, чем, например, в концессиях. Степень свободы предпринимательской стороны, как и степень риска, и доходы, определяются ее долей в акционерном капитале.

По мнению большинства исследователей, основными отличиями проектов ГЧП от других форм отношений государства и частного бизнеса являются:

1. Долгосрочность действия соглашений о партнерстве (10 и более лет).
2. Финансирования проектов осуществляется либо только за счет частных инвестиций, либо за счет частных инвестиций, дополненных государственными и муниципальными финансовыми ресурсами.
3. Конкурсное заключение контрактов или концессионных соглашений.
4. Специфическая система распределения ответственности между партнерами: государство/муниципалитет, выступая в роли заказчика, устанавливает цели проекта с позиций интересов общества, определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проекта, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта – проектирование, финансирование, строительство, эксплуатация, управление, реализация услуг потребителям.
5. Разделение рисков между участниками контрактных отношений.

Все существующие формы ПЧП характеризуются высокой степенью рисков, как для публичной стороны, так и для частной. Это связано с тем, что данные проекты являются по-настоящему долгосрочными. Их срок реализации – от 10 до 50 и более лет, а в случае строительства тоннеля под Ла-Маншем практически 100 лет.

### **Список использованной литературы**

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко и др. – М. : Изд. дом Гос. ун-та Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.

2. Воротников А.М. О развитии государственно-частного партнерства в российских регионах [Электронный ресурс] / А.М. Воротников, В.А. Королев // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2010. – Режим доступа: №2.[http://dpr.ru/journal/journal\\_41\\_15.htm](http://dpr.ru/journal/journal_41_15.htm).

3. Перегудов С.П. Промышленная политика и публично-частное партнерство / С.П. Перегудов // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2008. – № 5.

4. Осинцев Ю.В. Государственно-частное партнерство: стратегия развития России / Ю.В. Осинцев // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2010. – № 4.

5. Capareto C. *Administracáo Publica. Modernizacáo, Qualidadee Inovacáo* / C. Capareto, F. Fonseca. – Lisboa, 2005.

6. Delmon J. Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP Projects and risk / J. Delmon // The World Bank and Kuwer Law International. – 2009.

7. Gerrard M.B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? / M.B. Gerrard // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38. – № 3.

8. Grimsey D. Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views / D. Grimsey, M.K. Lewis // Accounting Forum. – 2005. – 29 (4).

### **Информация об авторе**

Колодина Елена Алексеевна – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет, 664003, Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: kolodina@bk.ru.

### **Author**

Kolodina Elena Alekseevna – Doctor of Science (Economics), Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University, Russia, Irkutsk, e-mail:kolodina@bk.ru.