
**REPORTS OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES
OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

ISSN 2224-5227

Volume 2, Number 312 (2017), 207 – 213

UDC 338

G.M. AndreevaTaraz Innovation and Humanitarian University the Republic of Kazakhstan, Taraz
e-mail: gulnar14.14@mail.ru**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: PRINCIPLES
AND FORMS USED IN THE WORLD PRACTICE**

Annotation. The aim of this work is to determine the economic concepts, essence and descriptions of PPP as an organizational form of interaction between government and the private sector and exploring the world and domestic practice of implementation of PPP projects. The study used a variety of methods, combined by the system approach to the study of the features of interaction of state bodies with private institutions in different countries.

Results: the concept of public-private partnerships was defined and its main features and principles were highlighted; the classification of forms and models of PPP taking into account the current world and domestic practice was proposed. The classification criteria for PPP on ownership of PPP, stage of the life cycle of PPP object, the control scheme, the scheme of project financing and risk sharing between the parties and other criteria were also highlighted.

Scope of application of the study results. These findings can be used in the teaching of economic disciplines, including training programs and advanced training of specialists in the field of PPP. Key findings and practical recommendations can be used as a methodological basis for the further deepening of research on this issue.

Keywords: public-private partnerships, private business, risks, principles, forms.

УДК 338

Г.М. Андреева

Таразский инновационно-гуманитарный университет Республика Казахстан, г. Тараз

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ,
ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ**

Аннотация. Целью работы является определение экономического понятия, сущности и признаков ГЧП как организационной формы взаимодействия государства и частного сектора и изучение мировой и отечественной практики реализации проектов ГЧП. В ходе исследования использованы различные методы, объединенные системным подходом к изучению особенностей взаимодействий государственных органов с частными учреждениями в разных странах.

Результаты: определено понятие государственно-частного партнёрства и выделены его основные признаки и принципы; предложена классификация форм и моделей ГЧП с учётом сложившейся мировой и отечественной практики. Также выделены критерии классификации ГЧП по праву владения объектом ГЧП, стадии жизненного цикла объекта ГЧП, схеме управления, схеме финансирования проекта и разделению рисков между сторонами и иным критериям.

Область применения результатов исследования. Указанные результаты исследования могут быть использованы при преподавании экономических дисциплин, в том числе в программах подготовки и повышения квалификации специалистов в области ГЧП. Основные выводы и практические рекомендации могут быть использованы в качестве методологической основы для дальнейшего углубления исследований по этому вопросу.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, частный бизнес, риски, принципы, формы.

Взаимодействие государства с бизнесом в форме государственно-частного предпринимательства (ГЧП), является одним из проявлений смешанной экономики, способным обеспечить

выгоду для экономики и общества в целом. Как правило, отрасли социального блага сохраняются в государственной собственности, ибо государство должно качественно и бесперебойно обеспечивать общество образованием, здравоохранением, услугами ЖКХ, транспортной системой и т.д. Несмотря на наличие таких сфер, где непосредственное участие государства не обязательно, оно всё же присутствует там. Этому предшествуют причины, к которым можно отнести незаинтересованность бизнеса в инвестировании средств в некоторые сферы из-за их низкой рентабельности, или же необходимость сохранения государственного контроля в отдельных секторах экономики для обеспечения национальной безопасности и т.д. Вместе с тем, в условиях ограниченности доходной части государственного бюджета и необходимости оптимизации расходов государства, на передний план выдвигаются вопросы привлечения негосударственных источников финансирования и использования потенциала частного бизнеса. Обычно подобные вопросы решаются с использованием механизмов ГЧП. При этом потребность в их внедрении традиционно возникает в первую очередь в социальных сферах - транспортной, коммунальной инфраструктурах, в сферах предоставления публичных благ и т.д.

Вместе с тем любое взаимодействие государства и бизнеса не всегда можно отнести к категории ГЧП. Как справедливо отмечает Клинова М.В., при ГЧП частный бизнес по поручению или при поддержке государства выполняет функции, которые ранее возлагались на государство. При этом государство отказывается от части своих функций, передавая решение некоторых задач частному сектору, также «заимствуя у него определенные правила работы» [1].

В международной практике выделяются следующие признаки государственно-частного партнерства (ГЧП), которые отличны от других форм взаимодействий государства и частного сектора:

- ограниченность во времени - конкретные сроки соглашений о партнерстве (от 10 до 50 лет (в случае концессий));
- проектный подход – ГЧП создаются под конкретный объект, который должен быть завершен в установленный срок (общие инфраструктурные проекты, социальная инфраструктура);
- специфический механизм финансирования и разделения рисков – совместное финансирование со стороны участников проектов;
- конкуренция за контракт или концессию со стороны потенциальных участников;
- распределение ответственности между партнерами: проекты ГЧП должны быть подчинены интересам общества и контролируются государством, частный сектор осуществляет оперативную деятельность.

Согласно классификации Всемирного Банка (рис. 1), в случае если все риски и ответственность возлагаются на одну из сторон, то есть на государство или частный сектор, то подобная форма сотрудничества не относится к ГЧП.



Рисунок 1 - Модели взаимодействия государства и частного сектора по классификации Всемирного банка

Так, например, к государственно-частному партнерству не относят государственные закупки, сервисные контракты, так как здесь риски полностью покрываются государством, или приватизация, где риски полностью принимает частный сектор.

Всемирный Банк условно выделяет три основных вида контрактов ГЧП:

- контракты на управление и содержание;
- контракты на эксплуатацию и содержание;
- контракты на проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию.

Существует много различных определений ГЧП. Наиболее общее из них дает Всемирный банк: «ГЧП – 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» [2].

Европейская экономическая комиссия ООН определяет ГЧП следующим образом. Государственно-частное партнерство основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора [3, с.1]. Его ключевыми особенностями являются: долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет); передача рисков частному сектору; многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами.

Комитет ОЭСР по научной и технологической политике характеризует ГЧП как «любые официальные отношения или договоренности на фиксированный период времени, между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологии и инноваций» [4].

По нашему глубокому убеждению, рассмотренным определениям характерен проектный подход. Для определения ГЧП как экономической категории необходимо охватить все его аспекты. В работах зарубежных ученых [5], [6], [7] встречается огромное разнообразие определений, достаточно подробно описывающих данную категорию с точки зрения механизма реализации, целей, принципов, а также предмета деятельности.

На наш взгляд, наиболее полным универсальным определением является трактовка В.А. Кабашкина: «ГЧП – привлечение частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций» [8]. В.Г. Варнавский определяет ГЧП как «юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, оказываемых государственными органами в целях реализации общественно значимых проектов» [5].

Проведенное исследование позволяет выделить следующие отличительные признаки ГЧП:

- участниками ГЧП являются государство и частный бизнес;
- в ГЧП соблюдается баланс интересов сторон;
- взаимодействие участников ГЧП осуществляется на долгосрочной основе;
- взаимодействие участников любой формы ГЧП совершается на юридической основе путем заключения соглашений, контрактов и т.д.);
- ГЧП имеет общественную направленность и предполагает передачу части функций частному бизнесу, ранее находившихся в компетенции государственных органов власти;
- при ГЧП риски и ответственность сторон за реализацию проекта распределяются между его участниками.

На наш взгляд, для более точного и обобщенного определения понятия ГЧП необходимо учесть следующие аспекты:

- четкое определение участников ГЧП;
- формы отношений участников ГЧП;
- цели и принципы взаимоотношений в рамках ГЧП.

Таким образом, ГЧП можно определить как юридически оформленную систему отношений органов государственного управления и частных лиц, направленная на совместную реализацию общественно значимых проектов или мероприятий, основанная на распределении между сторонами функций, рисков, ответственности и материальных затрат. Данное определение является обобщенным, поэтому оно может использоваться в различных сферах.

Принципы ГЧП возникают вследствие его признаков, выделенных выше. Изучение работ учёных в данной области [5], [7], [8], позволяет выделить основные принципы реализации ГЧП, которые наиболее полно отражают его сущность в соответствии мировой и отечественной практикой (рисунок 2).



Примечание: составлено автором

Рисунок 2 – Принципы государственно-частного партнерства

Специфика институциональных условий в каждой стране, а также различные характеристики решаемых с помощью взаимодействия государства и бизнеса задач, определяют многообразие форм ГЧП. В мировой литературе отсутствует общепринятая классификация его форм и моделей. Но, тем не менее, с учетом многообразия форм и моделей ГЧП в мировой практике можно разделить формы государственно-частного партнерства на:

1) институциональные формы, которые носят в большей степени организационный характер, в которые целесообразно включить такие формы как особые экономические зоны, институты развития, государственные компании, совместные предприятия и пр. С учетом многообразия возможных механизмов в мировой практике, построить исчерпывающий перечень институциональных форм ГЧП представляется затруднительным;

2) контрактные формы ГЧП, которые включают в себя различные виды соглашений с инвестиционными обязательствами, концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции и пр. Характерной особенностью данной формы является то, что, как правило, соглашение заключается в целях реализации отдельного инвестиционного проекта. В этой связи при построении классификации следует учитывать специфику проектного подхода.

ГЧП в форме концессионной модели (где за услуги «платит пользователь») и частной финансовой инициативы (ЧФИ), когда «платит государственный сектор») составляют основу разных типов контрактов ГЧП и способов передачи риска.

Проведенное исследование позволяет выделить следующие критерии классификации ГЧП:

- сторона, которой передается собственность на активы, право владения и пользования активами (объект ГЧП);
- стадия жизненного цикла объекта ГЧП, на которой осуществляются партнерские отношения;
- механизм управления (участвует ли государство в управлении проектом);
- схема финансирования проекта и распределения рисков между сторонами;
- иные критерии.

С учетом многообразия контрактных форм ГЧП представляется целесообразным классифицировать данные формы отдельно, используя в качестве критериев источники финансирования (бюджетное, внебюджетное или смешанное), право собственности на объект (государственная или частная с последующей передачей государству), а также стадии жизненного цикла объекта, на которых осуществляются партнерские отношения.

Развитие любых форм и моделей ГЧП, а также их практическая реализация, требуют формирования соответствующей нормативной правовой базы, что также подтверждается особым вниманием к данной проблеме международных институтов [9]. В Стратегических рекомендациях по совершенствованию нормативно-правовой базы для развития эффективного ГЧП отмечается, что между государствами-членами ЕЭК ООН отмечаются значительные различия в подходах к данному вопросу [10].

Так, в Великобритании отдельные законы о ГЧП отсутствуют, но при этом есть законодательные акты, в частности, о государственных закупках или о концессионных соглашениях, которые применяются для ГЧП с учетом некоторых уточнений. В Греции функционируют всеобъемлющие законы о ГЧП. В Хорватии приняты законы о концессионных соглашениях, содержащие лишь общие положения, при этом конкретные законодательные требования устанавливаются в отраслевых законах.

Несмотря на существующие институциональные различия развития ГЧП в различных странах, ЕЭК ООН выработал следующие общие рекомендации и принципы по развитию ГЧП:

- прагматический подход к применению механизмов ГЧП для развития инфраструктуры;
- институты ГЧП – создание при правительстве национальных институтов и подразделений ГЧП, специалистов по ведению переговоров, финансированию и управлению проектами ГЧП;
- приоритетность – выделение приоритетных задачи и функций специализированных подразделений по ГЧП, передача ряда полномочий местным органам власти;
- эффективность – развитие потенциала управления финансами, администрирование работы частных подрядчиков, выполнение договорных обязательств;
- антикоррупционность - отсутствие личной заинтересованности на основании четких правил, открытость и прозрачность конкурсов.

Как показывает мировая практика, определенная сложность координации действий между различными участниками ГЧП требует наличия Государственного органа, уполномоченного по решению вопросов и обеспечению эффективности совместных проектов ГЧП. Также последовательное совершенствование институциональных условий для широкого использования механизмов ГЧП благоприятно может повлиять на формирование культуры взаимодействия государства и бизнеса, что в конечном итоге благоприятно отразится на инвестиционном климате страны.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Клинова, М.В. Государство и частный капитал в поисках прагматичного взаимодействия: монография/М.В. Клинова; Ин-т мировой экономики и междунар. отн. РАН. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – С. 89.
- [2] Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7
- [3] Джеффри Делмон. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. URL: https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf (дата обращения 1.08.2016)
- [4] Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства// Организация объединенных наций. Нью-Йорк и Женева, 2008. -128 с. / URL: http://www.economy.gov.by/dadvfiles/001956_494172_Guidebook_.pdf (дата обращения 1.08.2016)
- [5] Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др.// Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. – 287 с.
- [6] Варнавский, В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности [Электронный ресурс]. / В.Г. Варнавский, – Режим доступа: www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var
- [7] Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. Аналитическая записка Аппарата Государственной думы, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?doc&nd=981605628&nh=0>
- [8] Кабашкин, В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы./ В.А.Кабашкин// М., - ООО «МИЦ», 2010. – 576 с. [111]
- [9] ЮНСИТРАЛ. Типовые законодательные положения по проектам в области инфраструктуры, финансируемым из частных источников. Организация объединенных наций, Нью-Йорк, 2004. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/pfip/model/03-90623_Ebook.pdf.
- [10] Стратегические рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы для развития эффективного ГЧП: Европейская экономическая комиссия Организации объединенных наций, Комитет по экономическому сотрудничеству и интеграции. Третья сессия, Женева, 3-5 декабря 2008 года. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2008/session3/ECE_CECI_2008_5_r.pdf.

REFERENCES

- [1] Klinova, M.V. Gosudarstvo i chastnyj kapital v poiskah pragmaticchnogo vzaimodejstvija: monografija. 2009. P. 89.
- [2] Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7
- [3] Dzhheffri Delmon. Gosudarstvenno-chastnoe partnjorstvo v infrastrukture. Prakticheskoe rukovodstvo dlja organov gosudarstvennoj vlasti. URL: https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/Jeff%20Delmon_PPP_russian.pdf
- [4] Prakticheskoe rukovodstvo po voprosam jeffektivnogo upravlenija v sfere gosudarstvenno-chastnogo partnerstva// Organizacija ob#edinennyh nacij. N'ju-Jork i Zheneva, 2008. -128 p.
- [5] Varnavskij, V.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teorija i praktika. 2010. 287 p.
- [6] Varnavskij, V.G. Konceptual'nye jekonomicheskie i pravovye osnovy koncessionnojdejatel'nosti www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var
- [7] Zarubezhnyj opyt ispol'zovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Analiticheskajazapiska Apparata Gosudarstvennoj dумы, 2008.
- [8] Kabashkin, V.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: mezhdunarodnyj opyt i rossijskie perspektivy./ V.A.Kabashkin// М., - ООО «МИЦ», 2010. 576 p.
- [9] JuNSITRAL. Tipovye zakonodatel'nye polozhenija po proektam v oblasti infrastruktury, finansiruемым iz chastnyh istochnikov. Organizacija ob#edinennyh nacij, N'ju-Jork, 2004.

[10] Strategicheskie rekomendacii po sovershenstvovaniju normativno-pravovoj bazy dlja razvitija jeffektivnogo GChP: Evropejskaja jekonomicheskaja komissija Organizacii ob#edinennyh nacij, Komitet po jekonomicheskomu sotrudnichestvu i integracii. Tret'ja sessija., Zheneva, 3-5 dekabnja 2008 goda.

ӘОЖ: 338

Г.М. Андреева

Тараз инновациялық-гуманитарлық университеті, Тараз қ., Қазақстан

МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕ МЕНШІК СЕРІКТЕСТІК: ӘЛЕМДІК ТӘЖІРИБЕДЕ ҚОЛДАНЫЛАТЫН ҚАҒИДАЛАРЫ МЕН ФОРМАЛАРЫ

Аннотация. Бұл мәселені шешуде мемлекеттік-жеке меншік әріптестік тетіктерін қолдану қолғабыс етуі мүмкін. Жұмыстың мақсаты үкіметпен және жеке сектормен арасындағы өзара іс-қимылдың ұйымдық нысаны ретінде мемлекеттік-жеке меншік әріптестіктің экономикалық түсінігін қалыптастыру, мәнін және оған тән сипаттарын ашу, мемлекеттік-жеке меншік әріптестік жобаларын іске асырудың әлемдік тәжірибесін зерттеу болып табылады. Зерттеу барысында түрлі елдерде мемлекеттік органдар мен жеке сектор мекемелерінің арасындағы өзара әрекет етуінің ерекшеліктерін зерттеуге жүйелі көзқарасқа біріктірілген түрлі әдістер пайдаланылған.

Нәтижелері: Мемлекеттік-жеке меншік әріптестік ұғымы анықталған, және оның негізгі ерекшеліктері мен қағидалары анықталған; әлемдік және отандық тәжірибені ескере отырып, мемлекеттік-жеке меншік әріптестіктің нысандары мен үлгілерін жіктемесі ұсынылған. Сондай-ақ, МЖӘ жіктеу үшін критерийлер келесі айқындалған. МЖӘ объектісін басқару құқығы бойынша, МЖӘ объектісінің өмірлік циклінің кезеңі бойынша, басқару схемасы бойынша, жобаны қаржыландыру және тараптар арасындағы тәуекелдерді бөлістіру схемасы бойынша және т.б.

Зерттеу нәтижелерінің аясы. Алынған нәтижелер оқу бағдарламалары мен МЖӘ саласындағы мамандардың біліктілігін арттыру, оның ішінде, экономикалық пәндер оқытуда пайдалануға болады. Негізгі қорытындылар мен тәжірибелік ұсыныстарды осы мәселе бойынша зерттеулерді одан әрі тереңдету үшін әдістемелік негіз ретінде пайдалануға болады.

Тірек сөздер: мемлекеттік-жеке меншік, әріптестік, жеке бизнес, тәуекелдер, қағидалар, формалары.