

УДК: 658.8(574)

Т.М. Матаев

Департамент развития предпринимательской деятельности  
Евразийской экономической комиссии, Российская Федерация, г. Москва  
E-mail: matayev\_tm@mail.ru

### **Классификация форм и моделей государственно-частного партнерства**

Однозначное толкование понятия «государственно-частное партнерство» в рамках современных подходов, равно как и общепризнанная классификация моделей и форм государственно-частного партнерства, отсутствует в литературе, посвященной вопросам государственно-частного партнерства, а также в зарубежном и российском законодательстве.

Цель государственно-частного партнерства состоит в объединении наилучших сторон государственного и частного секторов для обоюдной выгоды, а многообразие форм и моделей применения государственно-частного партнерства делают его универсальным механизмом для решения целого ряда долгосрочных задач – от создания и развития инфраструктуры до разработки и адаптации новых перспективных технологий. Для обеспечения участия частного сектора в реализации социально важных инфраструктурных проектов государство должно создавать приемлемый для обеих сторон баланс рисков и преимуществ.

В статье приведено определение государственно-частного партнерства, его отличительные характеристики; классификации форм и моделей государственно-частного партнерства.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, концессия, формы государственно-частного партнерства, модели государственно-частного партнерства.

T.M. Matayev

### **The classification of forms and models public-private partnership**

Uniform interpretation of the concept «public-private partnership» within modern approaches, as well as the conventional classification of models and forms of public-private partnership, is absent in the literature devoted to questions of public-private partnership, and also in the foreign and Russian legislation.

The purpose of public-private partnership consists in association of the best parties of the state and private sectors for mutual benefit, and the variety of forms and models of application of public-private partnership do it by the universal mechanism for the solution of a number of long-term tasks – from creation and infrastructure development before development and adaptation of new perspective technologies. For ensuring participation of the private sector in implementation of socially important infrastructure projects the state has to create balance of risks accepted for both parties and advantages.

The paper describes definition of public-private partnership, its distinctive characteristics; classifications of forms and models of public-private partnership.

**Key words:** public-private partnership, concession, forms of public-private partnership, models of public-private partnership.

Т.М. Матаев

### **Мемлекеттік-жеке серіктестіктің үлгілері мен нысандарын жіктеу**

Қазіргі тәсілдеме шегінде «мемлекеттік-жеке серіктестік» түсінігінің бір мағыналы түсініктемесі, жалпы танылған мемлекеттік-жеке серіктестіктің үлгілері мен нысандарын жіктеу түсінігі сияқты шетелдік және ресейлік заңнамасында, мемлекеттік-жеке серіктестік мәселесіне арналған әдебиеттерде берілмеген.

Мемлекеттік-жеке серіктестіктің мақсаты екі жақты пайда үшін жеке және мемлекеттік секторлардың жақсы жағдайларын қосудан тұрады, ал мемлекеттік-жеке серіктестікті қолданудың үлгілері мен нысандарының көптүрлілігі оны ұзақ мерзімді мақсаттарды – инфрақұрылымды құру мен дамудан бастап жаңа перспективті технологияларды құру мен бейімделуін шешу үшін әмбебап тетік болып табылады. Әлеуметтік маңызды инфрақұрылымдық жобаларды жүзеге асыруда жеке сектордың қатысуын қамтамасыз ету үшін мемлекет екі жаққа да тиімді басымдылықтар мен тәуекелдердің балансын құру қажет.

Мақалада мемлекеттік-жеке серіктестіктердің анықтамасы, оның ерекше белгілері; мемлекеттік-жеке серіктестіктің үлгілері мен нысандарының жіктелуі қарастырылады.

**Түйін сөздер:** мемлекеттік-жеке серіктестік, концессия, мемлекеттік-жеке серіктестіктің нысандары, мемлекеттік-жеке серіктестіктің үлгілері.

Численность стран, в которых в разных формах развивается партнерство государства и частного сектора, постоянно возрастает. Во многих странах Европы, Азии, Латинской Америки и других был осуществлен ряд мероприятий по поддержке механизмов такого партнерства. Это было вызвано ростом требований к общественным услугам и инфраструктуре, с одной стороны, и ограниченностью государственных бюджетов – с другой. Проекты по примененным моделям партнерства государства и частного бизнеса были успешно реализованы в таких странах, как Великобритания, Ирландия, Дания, Франция, Испания, Италия, Швеция, Португалия, Бельгия, Австрия, Германия, Греция, Люксембург, Нидерланды, Финляндия.

В современном понимании партнерство государственного и частного секторов означает такую форму сотрудничества между государственными органами власти и миром бизнеса, которая имеет целью обеспечить финансирование, строительство, восстановление, управление инфраструктуры или предоставление общественных услуг.

Отличительной характеристикой государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) является то, что оно формируется для достижения как социально важных, так и экономически удобных целей.

Система партнерских отношений между государственным и частным сектором является одним из основных элементов экономической теории. Необходимость и обоснованность ее формирования и действия обуславливается такими положениями либеральной концепции развития, как:

соответствие между формированием институтов частной собственности и процессом управления экономического развития;

более высокий уровень эффективности экономики, которая функционирует на началах

частной собственности в сравнении с хозяйством, основанным на государственной собственности и прямом государственном управлении.

Согласно либеральной концепции, экономический эффект партнерства государственного и частного секторов заключается в том, что общество получает более качественные товары и высокий уровень обслуживания при сокращении затрат.

Термин «государственно-частное партнерство» применяется с начала 90-х гг. XX столетия, хотя невозможно сказать о существовании единой модели ГЧП. Партнерство государственного и частного секторов приобретает разнообразные формы в соответствии со степенью привлечения частного и государственного секторов и в соответствии с уровнем риска, который принимают на себя стороны.

«Законодателем мод» в государственно-частном партнерстве является Великобритания, где в 1992 г. была создана Частная финансовая инициатива, основанная на договорах концессии и которая значительно повлияла на региональное развитие. По общей схеме Частной финансовой инициативы частный сектор проектирует, строит, финансирует и эксплуатирует активы в соответствии со спецификациями представителей государственного сектора.

Анализ теории и практики хозяйствования современных развитых стран показывает, что концепция государственно-частного партнерства в этих странах имеет свою специфику. Так в США ГЧП традиционно ассоциируется с обновлением инфраструктуры и экономическим развитием городов; для Великобритании такое партнерство отождествляется с Частной финансовой инициативой (PFI); в постсоветских странах ГЧП проекты рассматриваются как важные инструменты для предоставления общественных услуг и развития общества; в странах ЕС ГЧП трактуется как эффективный механизм

борьбы с социальным неравенством и фактор развития общества.

Вместе с тем общим в указанных подходах является понимание ГЧП в контексте его назначения, а именно: содействие восстановлению и обновлению объектов инфраструктуры на основе выполнения частных финансовых ресурсов и гарантий со стороны государства, а также оптимального распределения рисков и ответственности между сторонами.

Однозначное толкование понятия «государственно-частное партнерство» в рамках современных подходов, равно как и общепризнанная классификация типов и форм государственно-частного партнерства, отсутствует в литературе, посвященной вопросам государственно-частного партнерства, а также в зарубежном и российском законодательстве.

В развитых зарубежных странах под термином «государственно-частное партнерство» понимаются разнородные схемы реализации проектов, широкий спектр бизнесов-моделей и отношений при любом использовании ресурсов частного сектора (капитал, ноу-хау, опыт менеджеров) для удовлетворения общественных нужд (дороги, парки, связь, недвижимость и т.п.) [1, с. 8].

В настоящее время существует несколько научно-методических подходов к определению понятия «государственно-частное партнерство».

Так, Дж. Делмон под ГЧП подразумевает любые контрактные или юридические отношения между государственными и частными структурами с целью улучшения и/или расширение инфраструктурных услуг, исключая контракты по государственному заказу (государственные закупки) [2].

Комитет ОЭСР по научной и технологической политике рассматривает ГЧП как сотрудничество: это – любые официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и используют ограниченные ресурсы, такие, как деньги, персонал, оборудование и информация, для достижения конкретных целей в определенной сфере науки, технологии и инноваций [3].

В российской литературе термин «государственно-частное партнерство» применяется, исходя из четкого определения ведущей роли государства, учитывая менталитет и главен-

ствующую роль органов государственной власти [4, с. 33]. Кроме того, надо подчеркнуть, что именно государство является инициатором многих проектов ГЧП.

Автор считает, что ГЧП – это форма взаимоотношений между государством или органами местного самоуправления и частными партнерами, которые оформляются в виде договора, предусматривают реализацию и совместное финансирование общественно значимых проектов на долгосрочной основе и распределение рисков, ответственности и вознаграждений.

Хотя общепринятого определения ГЧП не существует, в соответствии с Зеленой книгой о публично-частном партнерстве [5], ему присущи определенные общие характеристики, которые объединяют все проекты публично-частного партнерства, а именно:

Относительно продолжительный срок отношений, который предусматривает сотрудничество партнеров, представляющих государственный и частный секторы в разных аспектах запланированного инфраструктурного проекта.

Метод финансирования проекта, частично за счет частного сектора, иногда путем применения более сложных схем с привлечением разных сторон. Тем не менее в отдельных случаях государственные средства являются достаточными и могут дополнять финансирование, которое обеспечивается частным сектором.

Важная роль экономического оператора, который выступает на разных этапах проекта (проектирование, внедрение, финансирование). Партнер, представляющий государственный сектор, сосредотачивается преимущественно на определении целей, которых необходимо достичь в контексте общественных интересов; качества предоставляемых услуг и ценовой политики; и берет на себя ответственность за мониторинг соответствия установленным целям.

Распределение рисков между партнерами, представляющими государственный и частный секторы. Хотя партнерство между государственным и частным секторами не обязательно означает, что партнер, который представляет частный сектор, принимает на себя все риски или даже большую часть рисков. Точное распределение рисков определяется в каждом частном случае в соответствии со способностью сторон относительно оценки, контроля и управления рисками.

Проект ГЧП должен также предусматривать проектирование, строительство, эксплуатацию

основных фондов в сочетании с частным финансированием. В течение срока действия проекта ГЧП платежи направляются партнером из государственного сектора в пользу частного партнера и согласовываются с уровнем и качеством фактически предоставленных услуг.

Не менее спорным является вопрос о классификации форм моделей государственно-частного партнерства. В зарубежной и отечественной литературе существует множество классификаций форм и моделей партнерств государства и бизнеса в хозяйственной сфере.

В рамках формирования форм и моделей ГЧП определяются права и обязанности, передаваемые государством на реализацию частному сектору, при этом выгоды, которые одерживаются сторонами, зависят от распределения рисков между ними и выбора механизма платежа со стороны государства частному сектору.

Механизм ГЧП, по сути, разрешает достичь четкости в описании требований к результату проекта, составление контрактов, которые обеспечены правовой защитой с ощутимыми стимулами-реакциями и прозрачной процедурой тендера на заключение контракта.

Как было отмечено, партнерство государственного и частного секторов приобретает разнообразные формы в соответствии со степенью привлечения частного и государственного секторов и в соответствии с уровнем риска, который принимают на себя стороны.

В первую очередь, это – контракты, которые государство дает частным компаниям: на выполнение работ и предоставление общественных услуг, на поставку продукции для государственных нужд и т.п.

Другая группа форм партнерства государственного и частного секторов охватывает арендные/лизинговые отношения, которые возникают в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, производственного оборудования и т.п. В качестве оплаты за пользование государственным имуществом частные компании платят арендную плату.

Еще одной распространенной формой партнерства государственного и частного секторов являются государственно-частные компании. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предусматривать акционирование (корпоратизацию) и создание общих предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяй-

ственных решений определяется в таком случае его долей в акционерном капитале. Чем меньше доля частных инвесторов по сравнению к государству, тем уже спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства.

Национальный совет по вопросам публично-частного партнерства США предлагает следующую классификацию форм ГЧП [6]:

- партнерства, созданные с целью скорейшей реализации приоритетных инфраструктурных проектов и, таким образом, созданные согласно процедуре пакетного тендера;
- партнерства, созданные для привлечения управленческой экспертизы частного партнера для реализации больших и комплексных программ;
- партнерства, приоритетной целью которых является привлечение новых технологий, разработанных в частном секторе;
- партнерства, которые имеют целью привлечь разнообразные финансовые ресурсы, доступные для бизнеса;
- партнерства, которые разрешают обеспечить благоприятные условия для развития инфраструктуры, созданной частным партнером.

В международной практике наиболее распространенной контрактной формой партнерства государственного и частного секторов, которое используется при реализации масштабных проектов, считается концессия. В рамках этой классической модели публичный сектор передает объект инфраструктуры или право предоставлять услугу частному оператору, который осуществляет управление ГЧП в течение установленного срока.

Наряду с существующим широким спектром форм и моделей партнерства государственного и частного секторов Европейская Комиссия также различает:

- концессии договорного характера, по которым партнерство государственного и частного секторов базируется исключительно на договорных отношениях. Соответственно этому, частному оператору за выполненную работу или предоставленные услуги гарантируется вознаграждение от публичной организации и/или непосредственных пользователей. Такие концессии регулируются директивами ЕС относительно проведения публичных тендеров;
- концессии институционального характера, по которым сотрудничество между государственным и частным секторами происходит в рам-

ках определенной структуры. Эти концессии охватывают все формы общих предприятий между государственными и частными участниками.

Выбор модели ГЧП зависит от многих характеристик проекта и целей правительства, при этом зачастую даже при наличии полной информации принятие решения является сложным процессом. Необходимо отметить, что механизм ГЧП не может быть применен для любого проекта. ГЧП удобно использовать тогда, когда качество услуг, которые предоставляются на базе созданного объекта инфраструктуры, можно

точно определить в контракте или, другими словами, могут быть установлены четкие критерии качества услуг, которые предоставляются как основа для вознаграждения или установление штрафа частному оператору.

С точки зрения дальнейшего обобщения и классификации как непосредственно разных моделей ГЧП, так и определения их в разных странах, автор считает целесообразным выделить четыре ключевые элемента государственно-частного партнерства как экономического взаимодействия (табл. 1).

**Таблица 1** – Ключевые элементы разных схем государственно-частного партнерства

		Аутсорсинг	ПФИ	Уступка	Аренда	Строительство, эксплуатация, передача
Операции	Обслуживание	X	X	X	X	X
Финансирование	Капитальные вложения за счет частного сектора		X	X		X
	Возмещается собранием пользователей			X	X	
	Возмещается по договору с гос. органами	X	X			X
Создание	Создание активов частной компанией		X	X		X
Собственность	Государственная, до и после составления контракта	X	X	X	X	
	Частная, при составлении контракта, государственная – после			X		X

В зависимости от характера задач, которые решаются с помощью механизмов государственно-частного партнерства, выделяют несколько моделей ГЧП. В мировой практике существует следующая классификация моделей государственно-частного партнерства (рис. 1).

Таким образом, существуют, во-первых, государственно-частные партнерства, в которых сотрудничество между государственным и частным сектором базируется исключительно на контрактных связях, а во-вторых – государственно-частные партнерства с институциональной природой, которая предусматривает сотрудничество между государственным и частным секторами в рамках определенного владения.

Каждая из приведенных выше форм и моделей ГЧП имеет свои преимущества и недостатки,

поэтому структура проекта публично-частного партнерства должна согласовываться с приоритетными нуждами сектора и целями проекта.

Учитывая широкие возможности относительно выбора наиболее целесообразной формы и модели публично-частного партнерства, государственный сектор должен рассматривать вопрос относительно партнерства с частным сектором при следующих обстоятельствах:

- услуги не могут быть предоставлены или проект не может быть реализован по имеющимся ресурсам или опыту только местного органа власти;
- частный оператор может обеспечить высокий уровень качества услуг по сравнению с тем, который мог бы быть предоставлен самостоятельно местным органом власти;



Рисунок 1 – Классификация моделей ГЧП

- частный оператор может обеспечить более быстрые темпы реализации инфраструктурного проекта по сравнению с тем, если бы это было реализовано только в рамках государственного сектора;
- потребители услуги поддерживают идею привлечения частного оператора, существует

возможность для конкуренции между потенциальными частными операторами, существует необходимая законодательная база;

- проект или услуга создают возможность для инноваций;
- существуют возможности для ускорения экономического развития.

#### Литература

- Лихачев В. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – ООО «Издательство журнала «Финансы, экономика, безопасность», 2009.
- Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти. – Мировой банк. PPIAF, 2010.
- Носкова В.Н. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и российского бизнеса в инновационной деятельности. – М.: Международный фонд технологий и инвестиций, 2006.
- Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления// Отечественные записки. – 2004. – №6. – С.33.
- Green Paper on PPPs, Commission of the European Communities, 2004 // [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0327en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf)
- The National council for public-private partnerships (USA) // <http://www.ncppp.org>

**References**

- 1 Lihachev V. Prakticheskiy analiz sovremennyih mehanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v zarubezhnyih stranah, ili kak realizovat GChP v Rossii // Sovet Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii. – OOO «Izdatelstvo zhurnala «Finansyi, ekonomika, bezopasnost», 2009.
- 2 Delmon Dzh. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v infrastrukture: prakticheskoe rukovodstvo dlya organov gosudarstvennoy vlasti. – Mirovoy bank. PPIAF, 2010.
- 3 Noskova V.N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak forma vzaimodeystviya gosudarstva i rossiyskogo biznesa v innovatsionnoy deyatel'nosti. – M.: Mezhdunarodnyiy fond tehnologiy i investitsiy, 2006.
- 4 Varnavskiy V.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii: problemy stanovleniya// Otechestvennyie zapiski. – 2004. – №6. – S.33.
- 5 Green Paper on PPPs, Commission of the European Communities, 2004 // [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0327en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf)
- 6 The National council for public-private partnerships (USA) // <http://www.ncppp.org>