



УДК 316.012; 316.013; 334.7.01

© *М. В. Радченко, 2009*

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕШЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗАДАЧ

Радченко М. В. – канд. экон. наук, доц. завкафедрой «Экономические дисциплины»,
тел.: 8-924-101-33-74, 8-924-644-43-13, e-mail: mahenca@yandex.ru (БФАМГУ)

Система партнерских отношений между государством и частным сектором (бизнесом) – один из основополагающих элементов функционирования любого современного общества. Эта система проявляется в форме определенной институциональной среды и структуры отношений и включает разнообразные виды деятельности. Реализация государственно-частного партнерства позволит успешнее решать такие важные задачи, как повышение эффективности взаимодействия Российского государства и бизнеса, эффективности использования государственных ресурсов и возможностей в экономике, инвестиционной привлекательности российской экономики; гармонизация интересов государства, общества и бизнеса.

The system of partner relations between a government and a private sector (business) is one of the fundamental elements of functioning of any modern society. This system becomes apparent in the form of definite institutional environment and structure of relations and includes diverse categories of activity. Realization of government-private partnership allows to solve more successfully such important tasks as enhancement of efficiency of the Russian state and business interaction, increase efficiency of state sources and economic potentialities, increase investment attractiveness of Russian economy, harmonize state, society and business interests.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственный контракт, арендные отношения, концессия, инвестиционные фонды, приватизация.

В последние годы во всем мире происходят значительные институциональные изменения в отраслях, которые раньше всегда находились в государственной собственности и государственном управлении (например, электроэнергетике, автодорожном, железнодорожном, коммунальных хозяйствах, магистральном трубопроводном транспорте,

портах, аэропортах и т. д.). Правительства передают во временное долго- и среднесрочное пользование бизнесу объекты этих отраслей, оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью. Можно сказать, что сегодня становится все более очевиден тот факт, что обеспечение высоких и устойчивых темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти невозможно без заинтересованного партнерства государственных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. Стратегии и программы, ориентирующиеся только на использование бюджетных средств, не позволяют органам власти осуществлять масштабные, стратегические проекты, лежащие в основе высокой конкурентоспособности страны. Признанной во всем мире альтернативой подобному способу финансирования выступает государственно-частное партнерство (ГЧП) [1]. Следует отметить, что в современном понимании партнерство государства и частного сектора представляет собой институциональный и организационный союз (альянс) власти и бизнеса для реализации общественно значимых проектов в различных сферах общественной жизни. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации. Развивающееся партнерство, в отличие от традиционных отношений, создает свои базовые модели финансирования, отношений собственности и методов управления.

Модели и структура собственно ГЧП, в свою очередь, также весьма разнообразны, однако их объединяют некоторые характерные особенности, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Партнерство строится как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под те или иные цели и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Как свидетельствует опыт стран с развитой рыночной экономикой, основные черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса, заключаются в следующем.

– Определенные, а в ряде случаев и достаточно длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10–15 до 20 и более лет, в случае концессий – до 50 лет). Временная ограниченность четко соблюдается: проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры и т. п.), который должен быть завершен к определенному сроку.

– Специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами (нередко значительными), или же совместное инвестирование нескольких участников.

– Реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба между несколькими потенциальными участниками.



– Специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг за реализацией проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта – разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, реализация услуг потребителям.

– Разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон [3].

Необходимость развития государственно-частного партнерства в нашей стране обоснована в посланиях бывшего Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, в его выступлении на XIV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей (2004 г.). Председатель Правительства России М. Е. Фрадков неоднократно заявлял о необходимости развития государственно-частного партнерства как эффективного механизма решения государственных задач. Развитию данного партнерства также уделено внимание в различных правительственных документах и программах [5].

В этих условиях в России проекты государственно-частного партнерства только стартуют в сфере транспорта, энергетики, ЖКХ. В то же время потенциал механизмов государственно-частного партнерства может и должен быть задействован и в обеспечении граждан доступным и комфортным жильем, в развитии агропромышленного сектора, сферы образования, в разработке и производстве медицинского оборудования и медикаментов. Механизмы государственно-частного партнерства могут быть одной из форм привлечения российского бизнеса к решению масштабных программ. В настоящее время возможность использования механизмов государственно-частного партнерства расширена принятыми законами: «О концессионных соглашениях», «О свободных экономических зонах», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и др. Вместе с тем, задача дальнейшего развития нормативной базы и проработки правоприменительной практики стоит по-прежнему остро. Также необходимо устранять «узкие места» в федеральном и региональном законодательстве, препятствующие развитию проектов государственно-частного партнерства, в том числе в части привлечения бизнеса к реализации общенациональных приоритетных проектов [5].

Специфика взаимоотношений между государством и частным бизнесом в рамках ГЧП состоит в том, что партнерские отношения реализуются путем перераспределения правомочий собственности. Такой методологический подход к анализу категории партнерства позволяет избежать двух распространенных крайностей в ее трактовке. Есть тенденция идентифицировать ГЧП с приватизацией и трактовать его как особую форму – косвенную приватизацию .

Как известно, ГЧП по своей экономической природе является развитием традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. Таким образом, партнерство государства и частного сектора можно охарактеризовать как долгосрочное партнерство, не ориентированное на краткосрочное участие частного партнера с целью привлечения дополнительных источников финансирования, достижения успешного выполнения обязанностей муниципалитета. Цель ГЧП – развитие инфраструктуры в интересах общества путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализации общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг. Таким образом, ГЧП – качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций, поскольку партнерства такого типа могут не только способствовать росту экономики, но и развивать социально важную инфраструктуру [4].

В целях улучшения инвестиционного климата в стране, повышения ее конкурентоспособности требуется дальнейшее развитие механизмов государственно-частного партнерства, в частности, по следующим направлениям: использование частного бизнеса для инвестирования средств в создание сети центров коллективного пользования оборудованием (например, научным); привлечение частного бизнеса к созданию отраслевых центров трансферта технологий, основанного на поиске и разработке технологий, которые нужны сегодня отечественной промышленности: создание фондов, предоставляющих финансовые ресурсы организациям на стадии научно-исследовательских разработок [6].

Итак, эффективными инструментами взаимодействия государства и бизнеса должны стать создание и функционирование особых экономических зон: формирование и использование Инвестиционного фонда Российской Федерации; реализация принципов и механизмов, предусмотренных федеральным законом «О концессионных соглашениях»; повышение эффективности деятельности государственных институтов развития, в том числе банков развития; развитие инновационной инфраструктуры, в том числе создание технико-внедренческих парков производственных кластеров; государственная поддержка деятельности венчурных инновационных фондов, финансирующих высокотехнологичные и наукоемкие проекты; повышение результативности механизмов поддержки лизинга.

Далее, можно выделить шесть основных признаков государственно-частного партнерства:

- стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным секторами экономики;
- взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);



- взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны носить партнерский, т. е. равноправный характер;
- стороны государственно-частного партнерства должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;
- стороны государственно-частного партнерства должны объединить свои вклады для достижения общих целей;
- стороны государственно-частного партнерства должны распределять между собой расходы и риски, а также участвовать в использовании полученных результатов.

Следовательно, государственно-частное партнерство имеет широкий спектр различных форм. Это, в первую очередь, разнообразные контракты, которые государство предоставляет частным компаниям, например, на выполнение работ и оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи и т. д. Система краткосрочных контрактов достаточно широко используется в хозяйственной практике органов государственной власти, за рубежом и в современной России.

Другой формой государственно-частного партнерства являются арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности, например, зданий сооружений, производственного оборудования. В качестве платы за пользование государственным имуществом частные компании вносят в казну арендную плату.

Соглашения о разделе продукции – форма государственно-частное партнерство, которая стала легитимной в 1995 г., после принятия федерального закона «О соглашениях, о разделе продукции». Соглашения о разделе продукции является таким договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору, т. е. субъекту предпринимательской деятельности, на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок раздела.

Еще одной широко распространенной в России формой государственно-частного партнерства являются государственно-частные предприятия. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование (корпоратизацию) и создание совместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется при этом его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.

Наконец, наиболее распространенной за рубежом формой государственно-частного партнерства при осуществлении крупных, капиталоемких проектов являются концессии. Концессия – это система отношений между, с одной стороны, государством (концедентом) и, с другой – частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства. В то же время концессии – это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства. Во-первых, они, в отличие от контрактных, арендных и иных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий. В-третьих, у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов. В-четвертых, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения. В российской практике используются все формы государственно-частного партнерства, кроме концессий.

При этом в мировой практике именно концессии считаются наиболее гибкой и эффективной формой ГЧП. В рамках концессии частный партнер сооружает, модернизирует и эксплуатирует объекты, сохраняемые в государственной собственности. Вместе с тем, концессионер получает от государства исключительные права на выполнение работ или предоставление услуг, составляющих предмет концессии.

Таким образом, при всей дифференциации ГЧП и многообразии условий в иных странах можно констатировать определённое основное содержание, которое в целом характерно для практического функционирования проектов с развитием ГЧП. Речь идёт о следующих общих чертах:

- мобилизации частного капитала и знаний специалистов для выполнения в собственных задач;
- кооперации и взаимодействию государственных органов и частных хозяйствующих субъектов;
- во многих случаях – частичной приватизации государственных задач;
- учреждении хозяйственных организаций партнёрами для совместных задач и целей при соблюдении интересов каждой стороны (не чисто финансовые операции).

Поэтому ГЧП – это в большинстве случаев закреплённое договором долгосрочное сотрудничество государственных исполнительных органов, с одной стороны, и частного сектора экономики – с другой, при котором



необходимые для получения взаимной выгоды ресурсы (например, средства производства, капитал, персонал и т. д.) вносятся в качестве капитала в совместное предприятие, создаваемое в определённой организационно-правовой форме, а имеющиеся риски проекта оптимально распределяются и управляются в соответствии с компетентностью партнёров.

Итак, имеется два аспекта, имеющих отношение к приватизации:

– приватизация задач как материальная приватизация, в ходе которой государственные задачи полностью отдаются рынку и коммерческим условиям (например, строительство дорог, другие инфраструктурные проекты);

– организационная приватизация как формальная приватизация, при которой объект государственного управления, используя предпринимательские юридические формы (например, консорциум), оставляет за собой ответственность и пропускает частные хозяйственные субъекты (например, образовательные и социальные учреждения).

Следовательно, в целом организационные формы ГЧП позволяют создавать, составлять, использовать в хозяйственных целях и реализовывать (частичная приватизация) государственные и коммунальные объекты недвижимости, структуры и деятельность которых непосредственно регулируется законодательством в сфере инвестиций и недвижимости.

Далее, следует отметить, что на практике в основном встречаются следующие типы договоров о ГЧП. Так, например, ГЧП со смешанным составом учредителей (модель кооперации). Самое интенсивное сотрудничество в рамках ГЧП имеет место в так называемых смешанных предприятиях. Владельцами (учредителями) этих предприятий являются государственные и частные структуры, как правило, такое предприятие создаётся в форме хозяйственного общества. Однако определение предприятия как ГЧП означает, что стороны (государство и частные структуры) вносят в предприятие различный опыт и точно разграничивают ответственность и риски. Таким образом, речь идёт не только о финансировании.

Затем необходимо выделить модель оператора. В этой модели частная структура возводит и эксплуатирует объект инфраструктуры, выступает в роли застройщика и берёт на себя связанные с этим риски. Финансирование осуществляется путём взимания платы с пользователей объекта (точно фиксируется в договоре, возможно также регулирование законом). Частный оператор оказывает услуги пользователям объекта от своего имени и на счёт государственного партнёра (как правило, муниципального образования). Таким образом, юридические отношения возникают между ними. В договоре об эксплуатации муниципалитет, в частности, оставляет за собой права контроля и при необходимости вмешательства с целью обеспечить надлежащее функционирование объекта. Для этого желательно, чтобы договорные отношения между государственным и частным партнёрами регулировались положениями закона.

Итак, модель концессии (эксплуатация объекта). В отличие от модели оператора, государственный (муниципальный) партнёр остаётся собствен-

ником-оператором объекта. Частный партнёр на основе договора за плату лишь осуществляет от имени государственного партнёра эксплуатацию объекта, принадлежащего государственной структуре. Эта модель наилучшим образом подходит для объектов городского коммунального хозяйства (например, водоснабжение, утилизация отходов, энергоснабжение).

Важно выделить модель передачи объекта. Данная модель представляет собой промежуточную форму по отношению к двум ранее названным. Государственный (муниципальный) партнёр предоставляет частному оператору расширенные права (например, по отношению к третьим лицам).

Наконец, модель БОТ. БОТ – сокращение от английского build, operate, transfer (по-русски: построить, эксплуатировать, передать). Это модель оператора, предусматривающая строительство объекта «под ключ», включая финансирование предпусковых испытаний и комплексное управление проектом на начальной стадии эксплуатации. Обычно речь идёт о периоде до 30 лет и более, например, при строительстве инфраструктурных объектов (электростанции, аэропорты).

Таким образом, названные модели в разной степени связаны с управлением недвижимостью. Определённые главные позиции должны быть зафиксированы в законодательстве об управлении недвижимостью. Например, подлежит регулированию проведение, вопросы выдачи государственных лицензий, регистрации, общественного надзора и контроля и т. д.

Таким образом, проекты с участием ГЧП позволяют высвободить немалые бюджетные средства, поскольку частный партнёр сам обеспечивает финансирование проекта по критериям экономической целесообразности. Кроме того, часто сокращаются сроки планирования и ввода объектов в эксплуатацию, поскольку отпадает необходимость бюджетного планирования в части привлечения кредитов.

К тому же выигрыш во времени получается за счёт сжатых сроков строительства и более точного соблюдения сметной стоимости. Эффективность возрастает также за счёт более экономной эксплуатации и технического обслуживания объектов силами частного партнёра. Оптимизируются обслуживание клиентов и общая эффективность производства работ и оказания услуг, поскольку каждый из партнеров в максимальной степени использует свои сильные стороны и опыт. По определённым типам проектов, например, строительство зданий, частные предприятия уже имеют многолетний опыт оптимальной организации работ, поэтому могут точнее оценить имеющиеся проектные и производственные риски и шансы. Таким образом, ГЧП в целом может вести работы экономически более рационально, что отвечает интересам всех. Для частных структур участие в ГЧП связано с новыми прибыльными проектами.

Здесь важно подчеркнуть, что в настоящее время одним из ключевых факторов, сдерживающих рост экономики России, является недостаточный



уровень развития инфраструктурных отраслей, например, таких, как транспорт, энергетика, коммунальное хозяйство.

При этом данные отрасли испытывают острый дефицит инвестиций для реализации необходимых проектов по развитию и модернизации инфраструктурных объектов, а также недостаток эффективных управленческих ресурсов и технологий работы в рыночных условиях.

Одним из наиболее эффективных путей привлечения инвестиций и технологий для их развития является использование механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Именно ГЧП позволяет максимально ускорить создание новых и модернизацию действующих инфраструктурных объектов, находящихся в государственной собственности и имеющих важное значение для экономики в целом.

Важнейшим следствием широкого применения ГЧП должно стать не только укрепление базы для экономического развития индустриальной инфраструктуры, ускорение освоения территории и природных ресурсов страны, но и углубление экономической интеграции между регионами России, укрепление единства и целостности страны.

За последние годы государство создало определенные предпосылки для расширения практики ГЧП в экономике:

- усилилась обратная связь бизнеса и власти за счет государственно-частных консультаций в рамках Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ, предпринимательских организаций «Деловая Россия», «Опора России»;
- созданы институты особых экономических зон (ОЭЗ), промышленных и технологических парков.

Однако при всей важности перечисленных мер можно констатировать, что процесс создания и использования механизмов ГЧП в России, а также диалоги государства и бизнеса по данному вопросу только начаты, и требуется значительно ускорить движение в этом направлении. В настоящее время основная задача государственной власти и бизнеса – выработка конкретных процедур, применения этих инструментов и их обкатка на пилотных проектах.

Итак, инвестиционный фонд – один из инструментов ГЧП, призванный облегчить бизнесу финансирование проектов, имеющих стратегическое значение для экономики, но отличающихся низкой возвратностью на инвестиции и длительными сроками осуществления. Положение об Инвестиционном фонде задает достаточно жесткие параметры для проектов, которые могут финансироваться из данного источника: это размер проекта (5 млрд руб.), срок осуществления – 5 лет, необходимость значительных затрат на его экспертизу, длительная процедура согласования. Необходимо тщательно проанализировать первый опыт рассмотрения проектов в рамках Инвестиционного фонда.

Уже сейчас можно утверждать, что положение об Инвестиционном фонде нуждается в коррекции:

- упрощении требований к инвестиционному консультанту;
- уменьшении минимального размера проекта;
- увеличении сроков государственного финансирования и гарантий на срок свыше 5 лет.

Таким образом, отметим, что система партнерских отношений между государством и частным сектором (бизнесом) – один из основополагающих элементов функционирования любого современного общества. На практике эта система проявляется в форме определенной институциональной среды и структуры отношений и включает разнообразные виды деятельности. Реализация государственно-частного партнерства позволит, на наш взгляд, успешнее решать такие важные задачи, как повышение эффективности взаимодействия Российского государства и бизнеса; эффективности использования государственных ресурсов и возможностей в экономике; эффективности исполнения государственных экономических функций; инвестиционной привлекательности российской экономики; профессионализма в реализации экономических проектов; гармонизация интересов государства, общества и бизнеса. России еще предстоит пройти сложный процесс экономической квалификации многочисленных форм государственно-частного партнерства.

Печатается в рамках проекта при поддержке РГНФ, грант 08-02-05506/И «Типологизация инновационных процессов предприятий среднего и малого бизнеса ЕАО»

Библиографические ссылки

1. Хардина Ю. В. Частно-государственное партнерство. Проблемы и перспективы // Труд и социальные отношения. 2007. № 2.
2. *Государство и бизнес: институциональные аспекты.* М., 2006.
3. *Государство и бизнес: институциональные аспекты.* М., 2006.
4. *Бизнес и власть: чего ждут друг от друга предприниматели и государство // Социально-экономические и организационно-управленческие аспекты становления рыночной экономики России: сб. науч. ст.* М., 2007.
5. *Концепция административной реформы (утверждена Правительством России на 2006–2008 гг.); Среднесрочную программу Правительства Российской Федерации на период 2006–2008 гг. (утверждена 28.07.2004 г.) и др.*
6. *План Путина 2007–2010: послание Президента в цифрах и схемах: сб. / под ред. Г. О. Павловского; сост. А. Лебедев.* М., 2007.