

Основные принципы государственно-частного партнерства в условиях модернизации российской экономики

© 2013 И.М. Аблаев

доктор экономических наук, профессор
Казанский (Приволжский) федеральный университет
E-mail: ecsn@sciex.ru

Рассматриваются системный подход к элементам государственно-частного партнерства и его роль в модернизации и инновации экономических процессов.

Ключевые слова: государство, частный сектор, партнерство, модернизация, инновации.

Не так давно в России стала активно использоваться “модель социальной ответственности бизнеса”, в которой бизнес-сообщество берет на себя часть затрат в реализации социально значимых проектов, а также в развитии общественных отраслей¹.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) следует понимать, на наш взгляд, не как сугубо технический инструмент привлечения государством ресурсов бизнеса для решения тех или иных задач, а как демократичный по своей сути, социально направленный механизм кооперации бизнеса и власти. В этом плане представляет интерес позиция профессора А.Г. Зельднера, который к пониманию ГЧП подходит системно, с общепринятой позиции рассматривая отношения между государством, бизнесом и гражданским обществом. Такое партнерство государства и частного бизнеса за счет использования разнообразных форм, учитывающих конкретную специфику, обеспечивает выбор наиболее эффективных путей использования как государственной, так и частной собственности². В экономическом плане партнерство позволяет привлечь частный капитал и более эффективное использование бюджетных средств³. Партнерство бизнеса и власти должно основываться на ряде принципов, наглядно воплощаемых в западных странах. Наиболее важным из них представляется принцип равенства и свободы, который подразумевает под собой два аспекта: равенство всех экономических агентов в доступе к услугам, оказываемым в сфере государственных общественных служб (public services), и второй - равенство всех частных компаний в праве заключения контрактов ГЧП.

Данный принцип утверждает, что участники проекта ГЧП самостоятельно выбирают варианты соответствующего поведения. “Независимо от того, кто является инициатором реализации проекта ГЧП - публично-правовое образование или частный бизнес, обе стороны по сво-

ему усмотрению и с учетом своих интересов решают, инициировать проект в сфере ГЧП или нет, присоединяться или нет к проекту ГЧП, требовать или не требовать исполнения обязательств другим участником ГЧП, обращаться за судебной защитой своих прав или нет⁴. По мнению юристов, это в полной мере соответствует принципу диспозитивности в гражданском праве (ч. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ).

Наличие слова “партнерство” в исследуемом определении указывает на то, что представители власти участвуют в ГЧП на равных началах с частным бизнесом. Отношения в сфере ГЧП не должны иметь какого-либо принудительного характера, даже несмотря на то, что одним из участников является публично-правовое образование⁵.

К другим наиболее важным принципам или обязательным условиям реализации ГЧП проектов следует отнести: принцип возмездности, когда государство должно возместить компании сделанные ею инвестиции и компенсировать ей недополученный доход в случае досрочного расторжения договорных отношений; принцип невмешательства, когда государство после подписания контракта ГЧП не должно вмешиваться в деятельность частной компании, которая самостоятельно принимает все административно-хозяйственные, кадровые, управленческие решения⁶.

Важной характеристикой ГЧП также является принцип конкурентности, который подразумевает отбор компаний на участие в проектах ГЧП на основе открытых и прозрачных конкурсных мероприятий.

Следовательно, в отличие от административно-властных отношений, партнерство государства в лице федеральных или региональных органов государственной власти и частного сектора предполагает не простое сложение ресурсов, а совершенно особую конфигурацию интересов, правомочий и ответственности сторон.

Необходимость в ГЧП возникает, прежде всего, в тех сферах, за которые государство тра-

диционно несет ответственность: объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т.п.), так называемые публичные службы (public services); ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение. Это не только производственные отношения, складывающиеся в концессиях, особых экономических зонах, венчурных и лизинговых компаниях, но и макроэкономические аспекты партнерства государства и бизнеса в финансовой сфере, в глобальных инфраструктурных проектах (типа дорожной сети), в обеспечении реализации приоритетных национальных проектов: жилье, здоровье, образование - с учетом специфики ГЧП на региональном и муниципальном уровнях⁷.

В отечественной практике в рамках ГЧП государство предоставляет некоторые необходимые гарантии и льготы, а также материальные и финансовые ресурсы. Со своей стороны, бизнес обеспечивает основные финансовые вложения, эффективное управление, профессиональный опыт, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к нововведениям.

Хотя степень инновационности конечных результатов проектов ГЧП, насколько известно, детально не анализируется, при реализации соглашений о партнерстве обычно совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства, вводятся дополнительные производственные мощности и инфраструктурные объекты. В то же время становится все более очевидным, что для реализации президентской стратегии социально-экономического развития России, перехода экономики нашей страны на инновационный тип роста необходимо полнее задействовать механизмы государственно-частного партнерства в собственно инновационной сфере. Как показывает и зарубежный, а во многом уже и отечественный опыт, практика ГЧП способна содействовать решению многих экономических, социальных и иных задач, так или иначе соотносимых с процессом модернизации, накоплению для него необходимых предпосылок и созданию механизмов умножения его позитивных общехозяйственных и социальных результатов⁸.

Действительно, государственное присутствие обусловлено необходимостью подъема тех областей экономики, в развитии которых бизнес либо не заинтересован взять ответственность на себя без опоры на государство (к примеру, из-за длительности сроков окупаемости вложений), либо

не может обойтись без него вследствие значительной капиталоемкости проектов. В инновационной сфере присутствуют оба эти обстоятельства. Кроме того, вмешательство государства в инновационные процессы нужно для того, чтобы в самом частном секторе создать те стимулы к инновациям, которые не генерирует несовершенная институциональная среда⁹.

Государство, как правило, не может полностью отказаться от своего присутствия в данных сферах и вынуждено сохранять контроль либо над определенным имуществом (оставаться собственником), либо над определенным видом деятельности. В любом случае это означает финансирование за счет средств соответствующих бюджетов.

ГЧП по своей экономической природе является результатом развития традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. Каждый партнер вносит свой вклад в общий проект. Так, бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. Со своей стороны, государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. Среди наиболее часто упоминаемых преимуществ стоит отметить улучшение сервиса предоставляемых услуг, увеличение числа создаваемых инфраструктурных проектов, повышение эффективности размещения ресурсов государством, обеспечение сервиса, который не был доступен ранее, активное использование инновационных решений, прозрачность финансовых потоков, снижение расходов государства и уменьшение бюджетного дефицита¹⁰. Общественная же значимость ГЧП заключается в том, что в итоге выигрывает общество как потребитель более качественных услуг¹¹. При этом ГЧП рассматривается не только как инвестиционный механизм, но и как эффективная модель управления экономикой, которая, с одной стороны, позволяет сократить и оптимизировать расходы бюджета, с другой - повысить качество исполнения проекта и предоставляемых впоследствии на его базе общественных услуг.

Более конструктивным является подход к государственно-частному партнерству как к особой, но вполне полноценной замене приватизационных программ, позволяющий реализовать потенциал частно-предпринимательской иници-

ативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых инновационных секторах экономики - с другой. При этом, в отличие от приватизации как формы возмездной передачи государственной собственности в собственность юридических и физических лиц, в партнерствах право собственности за государством сохраняется. Отношения собственности в проектах ГЧП не изменяются, сколь бы ни велика была роль частного сектора в качестве инвестора, менеджера или оператора¹². Однако в рамках государственной собственности происходят существенные институциональные преобразования, позволяющие расширять участие частного бизнеса в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций государства. Оставаясь собственником, государство при этом сохраняет за собой и определенную степень хозяйственной активности¹³.

ГЧП - качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций, поскольку партнерства такого типа могут не только способствовать росту экономики, но и развивать социально важную инфраструктуру.

Однако важно подчеркнуть, что не каждое соприкосновение государства и частного сектора следует считать государственно-частным партнерством. Одного факта выступления государства в качестве стороны контракта, договора или соглашения недостаточно для отнесения подобной формы сотрудничества к ГЧП, пусть даже в общественно-значимой сфере, не на разовой краткосрочной, а на постоянной долговременной основе. Необходимо соблюсти такие важные признаки ГЧП, как объединение взносов, разделение рисков, распределение получаемых выгод между партнерами. Желательно также, чтобы государство при этом воспользовалось своим правом предоставить партнеру такие условия или права, какими никакой иной коммерческий партнер не обладает в принципе¹⁴.

Базовые признаки ГЧП состоят в следующем:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т.п.);
- взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнерский, равноправный характер (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель - удовлетворение государственного интереса);

- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон;

- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т.п.¹⁵

Таким образом, основной целью возникновения государственно-частного партнерства является осуществление финансирования капиталоемких или малоприбыльных отраслей экономики. Инновационная сфера непосредственно относится к таким отраслям. Большие риски и неопределенность в получении дохода опосредованы самой природой инноваций. Поэтому экономический механизм ГЧП способен создать мотивационную составляющую управления инновациями.

Особенности государственно-частных партнерств по сравнению с другими механизмами финансирования состоят в том, что партнеры преследуют различные цели, решают свои конкретные задачи, стороны имеют различные мотивации. Государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг модернизации и ускорении научно-технического прогресса в инфраструктурных и социально ориентированных отраслях. Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль. Причем стратегически мыслящий бизнес выстраивает свои приоритеты в первую очередь не просто под размер прибылей, а в интересах устойчивости получения доходов от инвестиционных и инновационных проектов. При этом обе стороны заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП зачастую облегчают выход на мировые рынки капиталов, активизируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе происходит развитие местных рынков капитала, товаров и услуг. Однако интересы государства и бизнеса могут не просто не совпадать, но и быть противоречивыми, поэтому заключению договора о партнерстве должны предшествовать переговоры сторон, балансирующие такие интересы и цели проектов¹⁶.

Если сопоставить потребности каждого из секторов в сочетании с их положительными (общественно значимыми) возможностями, то точки их взаимного пересечения будут представлять собой атрибутивные элементы экономического партнерства государства и частного предпринимателя.

¹ Волкова Е.М. Государственно-частное партнерство: теоретико-методологический аспект // Вопросы экономики и права. 2012. □ 2. С. 27-30.

² Зельднер А.Г. Смешанная социально-устойчивая экономическая система: проблемы собственности // Экономические науки. 2010. □ 1. С. 23-27.

³ Зельднер А.Г. Партнерские отношения государства, бизнеса и общества в условиях смешанной экономики. М., 2010. С. 61-62.

⁴ Царев Д., Иванюк А. Государственно-частное партнерство: правовой аспект // Финансовая газета. 2009. □ 17. С. 12.

⁵ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: монография: в 2 т. М., 2009. Т. 1. С. 22.

⁶ Абдрахманов А.И. Государственно-частное партнерство как актуальный механизм посткризисного развития России // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование. 2011. Т. 1. □ 3. С. 30-36.

⁷ Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство как базис российской модели смешанной экономики // Вестник Самарского финансово-экономического института. 2009. □ 1. С. 4-12.

⁸ Хлебников К.В. Государственно-частное партнерство: экономическое содержание и институциональные границы // Экономические науки. 2011. □ 7. С. 131-135.

⁹ Голиченко О.Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М., 2006. С. 266.

¹⁰ Саванкова Н.Е. Государственно-частное партнерство как инструмент развития инфраструктуры в развитых странах // Экономические науки. 2008. □ 6. С. 25-28.

¹¹ Мамченко О.П., Долженко И.А. Экономическая сущность и роль государственно-частного партнерства в реализации региональной экономической политики // Изв. Алтайского гос. ун-та. 2010. □ 2 (66). С. 245-249.

¹² Волкова Е.М. Указ. соч.

¹³ Шамбир В.Н. Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов: автореф. дис. канд. экон. наук; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. М., 2010. С. 28.

¹⁴ Лохтина Л.К., Батуев Э.Д. Понятие и сущность государственно-частного партнерства // Социальные аспекты здоровья населения. 2010. URL: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30/lang,ru>.

¹⁵ Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. М., 2010.

¹⁶ Каданя А.Я. Экономические основы государственно-частного партнерства: автореф. дис. ... канд. экон. наук; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. М., 2007. С. 24.

Поступила в редакцию 03.01.2013 г.