

Становление государственно-частного партнерства в России: содержание и формы

© 2014 Панова Татьяна Владимировна
кандидат экономических наук
Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: tzeldner@gmail.com

Дается подробный анализ содержания такой экономической категории, как государственно-частное партнерство; приводится обзор зарубежной и отечественной литературы по партнерским отношениям.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, содержание и формы, институты и механизмы.

В условиях неблагоприятной внешнеполитической обстановки и продолжающейся стагнации экономики ухудшается инвестиционный климат в стране¹, что связано как с состоянием бюджета, так и со снижением обеспеченности предприятий собственными источниками накопления, а также с усложнением возможностей кредитования за рубежом и с низким коэффициентом монетизации. В сочетании с ограничением поставок оборудования двойного назначения, а также сельскохозяйственной продукции из Украины, Молдавии, Польши начинает раскручиваться инфляционная спираль. В этих условиях только наращивание инвестиций может позволить российской экономике выйти на траекторию устойчивого роста.

На данном этапе развития нашей страны важнейшим и наиболее реальным механизмом, стимулирующим привлечение частного капитала с целью обеспечения устойчивого экономического роста, выступает государственно-частное партнерство (ГЧП). По мнению Президента России В.В. Путина, “использование государственно-частного партнерства позволяет увязать в единое целое ресурсы и возможности государства, регионов, бизнеса, снизить риски участников проекта, распределить их зоны ответственности, согласовать интересы”².

Замедление темпов развития мировой экономики, стабилизация цен и объемов экспорта продолжают обострять инвестиционную проблему в России, к этому следует добавить дефицит бюджета и существенные предвыборные социальные обязательства. В сложившихся условиях главным источником развития новых производств и создания новых рабочих мест становятся частные инвестиции. По данным, опубликованным в печати, стоимость частного капитала в финансовой системе нашей страны оценивается в сумму, превышающую 35 трлн руб. Это примерно в

2,5 раза превышает плановые расходы федерального бюджета 2014 г. (13,9 трлн руб.). По оценке Business monitor international, потребности таких секторов инфраструктуры, как энергетика, ЖКХ и транспорт, в России возрастут с 39 млрд долл. в 2011 г. до 110 млрд долл. в 2020 г. Государственному бюджету сложно обеспечить такой объем финансирования.

Проблему привлечения частных инвестиций может решить (и об этом свидетельствует мировой опыт) переход на широкое развитие форм и моделей государственно-частного партнерства, учитывая при этом, что в 2013 г. динамика инвестиций в основной капитал составила минусовой показатель.

Элементы партнерских отношений стали широко развиваться с появлением государства, которое вынуждено взаимодействовать с частным сектором для решения многих социально-экономических задач, хотя первое фундаментальное обобщение теоретических, методологических и практических подходов к проблеме ГЧП было представлено в изданной в 1985 г. в США монографии под редакцией Б. Вейса “Государственно-частное партнерство: финансирование общественного благосостояния” (“Public Private Partnerships: Financing a Common Wealth”).

Считается, что всемирно известная Эйфелева башня - результат работы механизма государственно-частного партнерства. Сегодня этот механизм применяется почти в 100 странах мира, а ежегодная стоимость реализованных таким образом проектов исчисляется десятками миллиардов долларов. Так, в Англии за последнее десятилетие было реализовано проектов ГЧП на сумму 40 млрд долл. (строительство Евротоннеля под проливом Ла-Манш, соединяющего Англию и Францию, прокладка отдельных веток Лондонского метро и др.)³.

Термин “государственно-частное партнерство” (ГЧП) - Public Private Partnerships (PPP) - в дословном переводе с английского означает публично-частное партнерство (включая не только государственное, но и муниципальное партнерство). “Партнерство - это форма организации бизнеса, при которой два или более отдельных лица договариваются о владении предприятием и его управлении. Обычно они объединяют свои финансовые ресурсы и умение вести дела. Подобным образом они распределяют риски, а также прибыли или убытки, которые могут выпасть на их долю”⁴.

В материалах ООН под “партнерствами” понимают “добровольные и основанные на сотрудничестве взаимоотношения между различными субъектами как представляющими государство, так и не связанными с ним, при которых все участники договариваются совместными усилиями добиваться общей цели или выполнять конкретную задачу и сообща преодолевать неблагоприятные факторы, нести общую ответственность, предоставлять на взаимной основе ресурсы и знания и пользоваться достигнутыми результатами”⁵.

Обобщая мнения экономистов по формам ГЧП, эксперт Всемирного банка Д. Делмон так суммировал существующие представления о формах ГЧП: “...коммерческие соглашения и контрактные конструкции, которые применимы к ГЧП, чрезвычайно разнообразны по формам. Классификация ГЧП Всемирного банка - это не ограничивающее предписание публичному сектору использовать конкретные схемы из числа названных, а, скорее, примеры того, какими методами частная компания может быть вовлечена в проект. Можно утверждать, что нет идеальной схемы, кроме той, которая лучше всего учитывает условия страны, отрасли, проекта или содержание проблемы”⁶.

Всемирный банк определяет ГЧП как наличие партнерского стиля взаимодействия в проектах по созданию объектов инфраструктуры, в отличие от взаимоотношений “заказчик - поставщик”. ГЧП предполагает совместное принятие рисков, ответственности и отдачи, при этом деньги налогоплательщиков тратятся более эффективно. Европейская комиссия определяет ГЧП как соглашение между двумя и более сторонами по кооперированию усилий для достижения общих (или совместимых) целей, при этом общими становятся ответственность, власть, ресурсы, риски и в идеале выгоды от реализуемого проекта⁷.

Стефан-Питер Осборн, анализируя частно-государственное партнерство, пытался ответить

на вопрос зарождения данного феномена: является ли частно-государственное партнерство феноменом глобального масштаба или оно порождение национального характера? Его анализ свидетельствует о том, что в 1990-е гг. рождение данного феномена представлялось “ключевым инструментом государственной политики во всем мире”. Партнерство рассматривалось как экономический (в плане малых затрат) и эффективный способ, дающий высокие результаты при реализации государственной политики на всех уровнях государственных структур. Вместе с тем партнерство приносит всем своим участникам, включая государственные структуры, значительные дивиденды и преимущества. Особенно ощутимый эффект наблюдался в развитии социально-экономических отношений на территориальном уровне, исключающих антагонистические противоречия и социальные конфликты, что не могло не сказаться на улучшении социально-экономического развития территориальных общностей. По мнению С.-П. Осборна, “следствием партнерского взаимодействия является развитие социальных отношений”⁸.

Среди других зарубежных авторов следует отметить интересный обзор, проведенный М. Булт-Спирингом и Г. Девульфолом по проблеме ГЧП. По их мнению, в основе определенных государственно-частного партнерства лежат идеи общей создаваемой стоимости, договора и разделения рисков, совместного финансирования и управления, формы управления и др. В качестве общего определения авторы приводят следующее: государственно-частное партнерство - это “отношения, возникающие между частным сектором и государственными органами, как правило, с целью привлечения частных ресурсов и (или) знаний для того, чтобы способствовать созданию общественных благ и оказанию общественных услуг”. Авторы подчеркивают, что к государственно-частному партнерству относятся отношения между государством и частным лицом на основе осуществления проекта, оформленные в соответствии с законодательством⁹.

Государственно-частное партнерство характеризуется большим разнообразием форм. В соответствии с классификацией Всемирного банка выделяются следующие формы ГЧП: контракты на управление и аренду; проекты, связанные с новым строительством, так называемые “Гринфилд”-проекты; участие в капитале и концессии. Всемирный банк (ВБ) выделяет следующие виды концессии: ROT (восстановление, управление, передача); RLT (восстановление, аренда, передача); BROT (строительство, управление, передача). При новом строительстве ВБ выделя-

ет следующие “Гринфилд”-проекты: BLT (строительство-аренда-передача); BOT (строительство-эксплуатация-передача); BOO (строительство-владение-эксплуатация).

ГЧП как форма отражает правовые основания функционирования соответствующей модели партнерства и может выступать в виде договорной и смешанной. Что касается модели ГЧП, то это конкретный продукт партнерства, возникший вследствие конкурсного отбора для решения определенных четко оговоренных целевых государственных задач. Модели ГЧП и их структура весьма разнообразны, однако их объединяет внутреннее смысловое единство¹⁰.

Как уже отмечалось, форма отражает правовые основы функционирования соответствующей модели. По мнению У. Смита, директора группы по подготовке Доклада Всемирного банка о мировом развитии за 2005 г., в данный момент единой модели государственно-частного партнерства не существует. Выделяют пять базовых моделей ГЧП¹¹, различающихся правомочием собственности, источниками финансирования, сферой использования и спецификой управления (модель лизинга, договорная модель, модель концессии, кооперации и модель оператора).

В российской экономической литературе в последнее десятилетие появилось достаточно много работ по проблемам государственно-частного партнерства, в которых порой высказываются разные мнения, касающиеся проблемы ГЧП, определения партнерства, механизмов функционирования. По мнению профессора В.Н. Мочальникова, термин “государственно-частное партнерство” можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком плане - это различные формы взаимодействия государства и бизнеса в достижении общих целей социально-экономического развития, например, совместная работа по совершенствованию бизнес-климата и улучшению инвестиционного имиджа страны. В узком плане - это институционально-организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации масштабных и локальных проектов в различных сферах деятельности - от развития стратегически важных отраслей промышленности, развития инфраструктуры до обеспечения общественных услуг¹².

По мнению кандидата юридических наук А.В. Белицкой, “государственно-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнерства в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемое путем реализации инвестиционных

проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля”¹³. Имеется и более короткое юридическое определение: “Партнерство - это равноправные юридические отношения, существующие между двумя или более хозяйствующими субъектами, связанными на договорной основе объединением основных капиталов в бизнесе”¹⁴. По мнению Н.А. Гостевой, “государственно-частное партнерство можно определить как совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях”¹⁵.

Проект Федерального закона “Об основах государственно-частного партнерства” определяет ГЧП как “долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышение уровня доступности и качества услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов”. Аналогичного определения придерживается и Центр развития государственно-частного партнерства при ТПП¹⁶.

В целом, учитывая, что Федеральный закон о ГЧП еще не принят, в России не сложилось единого подхода к определению его содержания. Одна часть авторов относятся к ГЧП как к разновидности проектного финансирования, концентрируя внимание на организации и реализации различных проектов, другая - рассматривают ГЧП как особую систему связи государства и бизнеса. Имеются также подходы к определению ГЧП, базирующиеся на интеграции государственных и частных интересов.

Ряд зарубежных ученых считают, что партнерство - это своеобразный механизм, посредством которого государство обслуживает капитал¹⁷ и служит интересам отдельных групп. Учитывая наличие противоречий в достижении целей между обществом, где критерием выступает удовлетворение общественных потребностей, и бизнесом, где главное - достижение максимальной прибыли, партнерские отношения, возникающие в процессе ГЧП, призваны, опираясь на институты гражданского общества, обеспечить заинтересованность всех субъектов партнерских отношений в конечных результатах.

Из современных исследователей ГЧП выделяется своим глубоким пониманием данной категории профессор В.Г. Варнавский, который дает следующее определение: “ГЧП - это юридически оформленная, предполагающая соинвестирование и разделение рисков система отношений

между, с одной стороны, государством и муниципальными образованиями и, с другой стороны, гражданами и юридическими лицами, предметом которой выступают объекты государственной и муниципальной собственности, а также услуги, предоставляемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями”¹⁸.

К государственно-частному партнерству, как институту смешанной экономики, необходимо подходить системно, учитывая следующее:

1. Становление и развитие ГЧП - процесс, формирующий толерантные трехсторонние отношения между государством, бизнесом и институтами гражданского общества, которые направлены на достижение социально-экономической стабильности и национальной безопасности.

2. С общественных позиций ГЧП представляет собой стратегический альянс, позволяющий в условиях ограничения бюджетных вложений привлечь частный капитал и в сочетании с бюджетными вложениями за счет их более эффективного использования обеспечить устойчивый экономический рост.

3. Основополагающая функция ГЧП - участие партнеров в интеграционной схеме по созданию в производственной цепочке добавленной стоимости. Это позволяет использовать все те преимущества, которые обеспечивают как сам процесс интеграции и кооперации, позволяющий за счет объединения сил и средств снизить риски каждого из партнеров по ГЧП, так и синергетический эффект, который возникает в процессе партнерства¹⁹.

Анализируя приведенные выше подходы к определению содержания ГЧП, следует отметить, что при всех прочих равных условиях важнейшей задачей ГЧП выступает не только привлечение частных инвестиций в значимые для государства объекты инфраструктуры, отраженное в юридически закрепленной форме партнерских отношений государства и частного бизнеса, но и обеспечение потребителя за счет эксплуатации созданных объектов инфраструктуры соответствующими услугами.

¹ Снижение инвестиций в основной капитал по итогам 2013 г. в среднем по России составило 0,2 %, в том числе по крупным и средним предприятиям

минус 5,5 % по сравнению с 2012 г. Аналогичная тенденция была отмечена в кризисном 2009 г. (см.: Данные Росстата; Эксперт. 2014. № 20. С. 41.)

² URL: <http://archive.premier.gov.ru>.

³ Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. М., 2007. С. 572.

⁴ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. Т. 2. М., 1992. С. 109.

⁵ Calder F. Global Compact Policy Dialogue: Supply Chain Management and Partnerships // UN Headquarters. N.Y., 2003. URL: <http://www.undp.dk/business/Partnerships/PartnershipReportFinal.pdf>.

⁶ Цит. по: Государственно-частное партнерство: теория и практика. М., 2010. С. 36-37.

⁷ Барьеры развития механизма ГЧП в России. М., 2010. С. 8.

⁸ Public Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective / ed. by S-P. Osborn. L.; N.Y., 2000. P. 137-138, 255-256. Цит. по: Герасимова В., Майбордин В. Управление развитием частно-государственного партнерства на современном этапе. Саратов, 2009. С. 7.

⁹ Bult-Spiering M., Dewulf G. Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective. L. UK, 2006. P. 16. Цит. по: Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М., 2012. С. 33.

¹⁰ Зельднер А.Г. Партнерские отношения государства, бизнеса и общества в условиях смешанной экономики. М., 2010. С. 63.

¹¹ См.: Мир перемен. 2004. № 2.

¹² Мочальников В.Н. Государственно-частное партнерство: отечественный опыт, мировые тенденции, вектор развития для России. М., 2012. С. 82.

¹³ Белицкая А.В. Указ. соч. С. 53-54.

¹⁴ Механизм концессии и другие инструменты государственно-частного партнерства при создании и развитии инфраструктуры особых экономических зон / под ред. Н. Гостевой. М., 2012. С. 4.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации / Центр развития ГЧП. М., 2013. С. 4-5.

¹⁷ Barnekov T., Boyle R., Rich D. Privatism and Urban Policy in Britain and the United States. Oxford, 1989.

¹⁸ Варнавский В.Г. Механизм государственно-частного партнерства / МГИМО-Университет. М., 2013. С. 32-33.

¹⁹ Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство - мейнстрим современного этапа российской экономики // Мир перемен. 2014. № 1. С. 142.

Поступила в редакцию 04.05.2014 г.