

Проекты публичных и частных партнеров

© 2014 Юрьева Татьяна Владимировна
доктор экономических наук, профессор
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82-84
E-mail: tv.yurjeva@migsu.ranepa.ru

Рассматриваются формы и механизмы реализации проектов публичного и частного секторов на основе принципов государственно-частного партнерства (ГЧП). Уточняется понятие государственно-частного партнерства с учетом проектного подхода. Анализируется отечественный и зарубежный опыт реализации проектов на основе ГЧП. Определяются основные предпосылки, стимулирующие развитие проектов ГЧП в российской экономике.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, публичный партнер, частный партнер, проектный подход.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) представляет собой эффективную форму ведения экономической деятельности, которая обеспечивает привлечение частных инвестиций, улучшение качества общественных благ, предоставляемых государством. Вместе с тем практика показывает, что механизм взаимодействия публичных и частных партнеров в рамках ГЧП все еще детально не определен. Многие частные инвесторы до сих пор считают невыгодным для себя участие в реализации проектов на базе ГЧП.

В последнее время вопросам теории и практики ГЧП уделяется существенное внимание в трудах отечественных и зарубежных ученых (А.А. Алпатов, В.Г. Варнавский, Джеффри Делмон, А.Г. Зельднер, В.А. Кабашкин, Викрам Каттари, В.В. Кнаус, В.В. Максимов, Филипп Марин, Эдвард Фаркухарсон и др.). В научных публикациях исследуются содержание и формы ГЧП, их отраслевая специфика, мировой опыт, выявляются основные тенденции его развития. Вместе с тем ряд вопросов все еще остается дискуссионным, в частности само понятие государственно-частного партнерства, механизм осуществления проектов ГЧП в различных отраслях и сферах экономики.

Современное понимание категории ГЧП возникло в последней четверти XX в., хотя данная форма взаимодействия государства и бизнеса имеет достаточно длительную историю. К первым публикациям, в которых было представлено теоретическое обоснование ГЧП, можно отнести: монографию “Государственно-частное партнерство: финансирование общественного благосостояния” (Public Private Partnerships: Financing a Common Wealth) под редакцией Б. Вейса, изданную в 1985 г. в США¹, а также научный от-

чет, подготовленный Институтом государственно-политических исследований (Institute for Public Policy Research) Великобритании².

В настоящее время в США, в стране, где проекты ГЧП вносят существенный вклад в развитие национальной экономики, государственно-частное партнерство трактуется как вид контракта, который заключается между структурами частного и государственного секторов. В соответствии с таким соглашением активы каждого участника, их профессиональные знания, навыки и опыт реализуются совместно в целях создания конечных результатов. Выгоды от ведения экономической деятельности, потери от возможных рисков также разделяются между партнерами контракта³.

Следует отметить, что для России идея использования инструментария ГЧП также не является абсолютно новой. Все российские железные дороги, построенные в 1860-1890-е гг., были сооружены на основе такой формы ГЧП, как концессия. Однако концепция сотрудничества публичного и частного секторов экономики стала предметом научных исследований, практических рекомендаций в нашей стране лишь в последнее десятилетие, что связано с необходимостью решения новых задач устойчивого развития экономики.

Государство в условиях необходимости обеспечения качества общественных благ при одновременной ограниченности бюджетных средств, все больше заинтересовано в привлечении ресурсов частных структур. В то же время частный бизнес имеет интересы и в расширении спектра инвестирования, т.е. в направлении инвестиций в такие области, которые традиционно являются сферой деятельности государства. Многие экс-

перты отмечают, что ГЧП в определенной мере является альтернативой приватизации, позволяющей использовать потенциал частного сектора экономики при сохранении функций регулирования и контроля со стороны государства. Одновременно ГЧП позволяет преодолеть некоторые недостатки, характерные для государственных и бюджетных организаций.

В качестве частных участников ГЧП могут быть коммерческие и некоммерческие организации, физические лица. Поэтому не всегда правомерно, рассматривая проекты ГЧП, в качестве частных партнеров иметь в виду только бизнес-структуры. Этот вопрос особенно актуален для отраслей социальной сферы, где существуют объективные предпосылки для функционирования некоммерческих организаций. Последние, как показывает мировая практика, являются активными партнерами государства при оказании социальных услуг населению, его отдельным группам. Имеющиеся примеры деятельности некоммерческих организаций, в частности в сфере образования и медицины, свидетельствуют об их конкурентоспособности.

В России все еще отсутствует единое понимание сущности ГЧП и его конкретных форм на нормативно-правовом уровне. Вместе с тем есть самостоятельные федеральные законы, регулирующие отдельные формы ГЧП. В настоящее время в Государственной думе РФ на рассмотрении находится Законопроект № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Анализ научных публикаций позволяет сделать вывод, что российские ученые также по-разному определяют сущность ГЧП.

Одни считают, что ГЧП следует рассматривать в теоретическом и практическом контексте. В первом случае ГЧП предстает как совокупность взаимоотношений публичного и частного секторов, закрепленных посредством контрактов, которые активно реализуются в различных сегментах экономики. Во втором случае под ГЧП понимаются проекты и программы, которые выполняются публичными и частными партнерами либо совместно, либо реализуются структурами бизнеса на государственных объектах⁴.

Достаточно глубоко сущность ГЧП раскрыта в определении, данном специалистами Дирекции ГЧП при «Банке развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», который ныне представляет государственную корпорацию. По их мнению, ГЧП следует рассматривать как форму привлечения органами

государственной власти частных ресурсов для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг на основе использования указанных объектов. При этом предусматривается обязательное разделение между всеми участниками партнерства возможных рисков, ответственности, содержание которых фиксируется в нормативных документах⁵. Важным в указанном определении является то, что в нем предлагается рассматривать под ГЧП исключительно проекты, заключенные на контрактной основе, с определением прав и обязанностей участников партнерства.

Партнерские отношения служат эффективным инструментом предоставления общественных благ, контроля, внедрения инноваций на основе проектного подхода. ГЧП способствует снижению рисков развития, объема государственных инвестиций, мобилизации избыточных или недостаточно используемых активов, уменьшению сроков и стоимости реализации проектов, улучшению соблюдения экологических норм, а также созданию имиджа совместного успеха в обществе. В основном задачами государства являются: разработка стратегии и принципов взаимодействия публичных и частных партнеров; формирование институциональной сферы; организация системы управления; разработка форм, инструментов и механизмов реализации проектов партнерства. В целях привлечения ресурсов частных партнеров государство использует такие инструменты, как налоговые льготы, инвестиционные кредиты по льготным тарифам др.

Публичные и частные партнеры заинтересованы в успешном исполнении проектов, но в то же время каждая из сторон партнерства ориентирована на собственные цели. Каждый участник проекта самостоятельно определяет цели и интересы, с учетом которых производится оценка выгодности проекта. Экономические интересы участников могут не совпадать и, более того, иметь противоположную направленность. Поэтому на этапе разработки проектов необходимо существенное внимание уделять выявлению интересов всех заинтересованных лиц и в последующем эффективно ими управлять.

В мировой практике используются различные формы ГЧП. Наибольшую известность приобрела такая форма, как концессия, которая используется более чем в 120 странах мира. Все большее распространение получает «контракт жизненного цикла». При такой форме взаимодействия государство не осуществляет инвести-

ций в объект контракта, а оплачивает только услуги, возникающие в процессе его последующей эксплуатации. Все это создает предпосылки для выполнения работ на высоком качественном уровне, так как в случае сбоя все расходы на ремонт производятся подрядчиком.

Различные страны применяют разные нормативно-правовые механизмы регулирования деятельности ГЧП. При этом не во всех странах имеются самостоятельное законодательство в области ГЧП, орган государства, регулирующий такого рода отношения.

В США проекты ГЧП используются более двухсот лет и охватывают многие виды экономической деятельности. Они регулируются ст. 6305 Свода законов США о порядке применения соглашений о сотрудничестве между органами федеральной государственной власти и местными органами власти, а также иными заинтересованными контрагентами. В США рассматривают ГЧП как инструмент, посредством которого можно модернизировать американскую экономику - от морских портов до школ. Учитывая, что региональные и местные власти являются ответственными за предоставление общественных благ, взаимодействие публичного и частного секторов особенно развито на муниципальном уровне. Почти треть видов деятельности, предоставляемых муниципальными властями США, осуществляется посредством частных партнеров. Исследования американских специалистов показывают, что в случае задействования частного сектора в предоставлении общественных благ затраты государства обычно снижаются на 20-50 %.

Во Франции существует Контракт государственно-частного партнерства, введенный Постановлением французского правительства от 17 июня 2004 г. № 2004-559. В Испании действует Закон «О концессии государственной недвижимости», введенный в действие с 2003 г. Проекты на основе ГЧП в этой стране регулируются Институтом концессий, Министерством развития, Министерством науки и инноваций, Центром индустриально-технологического развития (CDTI). В Турции, ЮАР отношения ГЧП закреплены на конституциональном уровне. Кроме того, в Турции с середины 90-х гг. XX в. введен в действие Закон «Об осуществлении некоторых инвестиций и услуг в рамках модели «Строй-Эксплуатируй-Передавай»». Функция отбора и контроля проектов ГЧП закреплена за Государственной плановой организацией при Совете министров Турции. В ЮАР также имеются самостоятельные нормативно-правовые и подзаконные акты в сфере ГЧП.

В мире применяются различные модели системы управления проектами ГЧП. В Ирландии используется централизованное управление проектами ГЧП. В ЮАР существует самостоятельное управление ГЧП, включающее различные подразделения (финансовое, юридическое, развитие бизнеса, проектно-оценочное, муниципальное). К полномочиям Управления ГЧП относятся: рассмотрение и анализ технико-экономических обоснований по предлагаемым проектам, организация и проведение публичных тендеров, заключение контрактов с их победителями, надзор и контроль.

За рубежом проекты ГЧП ведутся, прежде всего, при модернизации и создании объектов инфраструктуры. В Испании, например, за последние десять лет на принципах ГЧП реконструирована практически вся транспортная инфраструктура. В Китае проекты ГЧП используются при строительстве железных дорог, линий метрополитена. Больше половины инфраструктурных объектов, предназначенных для проведения Олимпийских игр в Пекине, была построена на основе механизмов ГЧП. Принципы ГЧП используются в сфере безопасности и общественного порядка, недвижимости, экологической инфраструктуры⁶.

Распространение проектов ГЧП в социальной сфере связано с тем, что новые экономические и социальные вызовы предъявляют особые требования к уровню работников. Приоритет отдается таким характеристикам, как профессиональная компетентность, способность создавать инновации и эффективно ими управлять в изменяющихся условиях. Все это определяет качественно новый подход к развитию человеческого капитала, который в условиях новой экономики, характеризующейся высокой наукоемкостью производства, острой конкуренцией на основе традиционных и новых форм становится решающим фактором устойчивого развития. Проекты ГЧП реализуются в системе здравоохранения Великобритании, Израиля, Ирландии, Испании, Франции и др. В ЮАР на принципах ГЧП создана сеть недорогих аптек. В сфере образования проекты ГЧП используются в Великобритании, Ирландии. ГЧП в культуре в наибольшей мере характерно для Ирландии, Франции. В сфере культуры во Франции, если контракт ГЧП заключается с музеем, частному партнеру может быть дано разрешение сдавать его залы в аренду за плату для организации каких-либо престижных мероприятий.

В современной российской экономике существует более 300 проектов, основная доля которых представляет региональные проекты (почти

60 %), сосредоточенные в таких отраслях экономики, как транспорт, энергетика, добыча полезных ископаемых, развитие территорий, ЖКХ, водоснабжение и водоотведение. Федеральные проекты (10 %) связаны с развитием инфраструктуры транспорта, энергетики, территорий. Все чаще стали использоваться механизмы ГЧП при реализации муниципальных проектов, в основном в ЖКХ, водоснабжении и водоотведении. Проекты ГЧП в социальной сфере (их наибольшая часть приходится на здравоохранение) составляют незначительную часть в общем количестве проектов. В здравоохранении проекты ГЧП реализуются, как правило, посредством концессионного соглашения.

Проекты ГЧП разрабатываются и выполняются в российской экономике в основном по инициативе государства. Отсутствует четкое понимание содержания ГЧП и его конкретных форм. Например, традиционная форма государственного регулирования экономики “государственные закупки” часто ошибочно классифицируется как форма ГЧП.

Основные факторы, сдерживающие развитие ГЧП в России, включают: отсутствие единой стратегии развития на государственном уровне; несовершенство нормативно-правовой базы, методики оценки социально-экономической эффективности проектов; изменение правил в процессе реализации проектов; низкий уровень отбора проектов, отсутствие реальной конкуренции; недостаточная прозрачность процедур ведения проектов; недостаточный уровень квалификации государственных и муниципальных служащих; низкая кредитоспособность регионов и муниципальных образований; нечеткое разделение возможных рисков и ответственности при их наступлении⁷.

Важнейшей предпосылкой повышения эффективности ГЧП является его рассмотрение с позиций единой системы, включающей федеральный, региональный и местный уровни управления. Это позволит обеспечить единую стратегию развития ГЧП, содействовать выполнению стратегических задач в области модернизации, социализации российской экономики и ее инновационной направленности. Дальнейшее развитие института ГЧП также требует его разграничения со сложившейся в стране контрактной системой. Необходимо согласование понятийного аппарата, принципов и механизмов ГЧП, зак-

репленных на федеральном уровне, с нормами, регулирующими деятельность отдельных форм партнерства (концессия и др.) с учетом проектного подхода. Кроме того, успех ГЧП во многом зависит от уверенности частного партнера в возвратности инвестированных средств, получении определенной нормы прибыли, возможности разрешения конфликтных или спорных ситуаций, а также общественной признательности результатов реализованных проектов, их поддержки авторитетными специалистами и политиками.

В заключение отметим, что ГЧП представляет собой неотъемлемый элемент современной экономики, позволяющий повысить качественный уровень общественных благ, предоставляемых государством, не прибегая к росту налогового бремени. Мировая практика показывает, что в последнее время инструменты ГЧП стали все активнее использоваться также в целях разработки и внедрения передовых технологий, укрепления позиций национального бизнеса, его продвижения на мировой рынок, формирования положительного имиджа страны в целом. Анализ современных тенденций развития ГЧП приводит к выводу, что такое взаимодействие реализуется преимущественно на основе программно-целевого подхода, качественно новой модели, позволяющей обеспечить более высокую степень сотрудничества публичных и частных структур в условиях новой экономики.

¹ Панова Т.В. Становление государственно-частного партнерства в России: содержание и формы // Экономические науки. 2014. □ 6 (115). С. 22-25.

² Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships. London, 2001.

³ Keys to Success. NCPPP. URL.: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys>.

⁴ Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011. □ 9. С. 41-50.

⁵ Государственно-частное партнерство // Государственно-частное партнерство в России. URL: http://pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary.

⁶ Государственно-частное партнерство за рубежом. URL.: <http://www.pppinrussia.ru/main/publications/foreign>.

⁷ Юрвева Т.В. Управление проектами и приоритетными программами // Экономический анализ: теория и практика. 2012. □ 36 (291). С. 23-29.

Поступила в редакцию 01.11.2014 г.