

Частно-государственное партнерство: экономический и правовой аспекты

© 2009 О.Л. Михеев

кандидат экономических наук

Рассматриваются вопросы экономической и правовой сущности частно-государственного партнерства.

Ключевые слова: антикризисная политика, экономико-правовые институты, частно-государственное партнерство.

Мировой финансовый кризис 2008-2009 гг., достаточно негативно спроецировавшийся и на состояние российской экономики, еще раз убеждает в том, что только акцент на опережающий рост высокотехнологичных видов промышленного производства, преимущественно инновационной направленности, может обеспечить высокую устойчивость социально-экономического развития страны, его значительно меньшую зависимость от факторов внешнего характера. Однако, как показал кризис, сама по себе “инновационность” экономики, вне формирования в ней новых институтов развития и консолидации интересов различных групп населения, важнейших экономических агентов, ни в коей мере гарантом стабильности не является.

Однако до настоящего времени многие слагаемые национальной антикризисной политики, политики инновационного обновления российской экономики и формирования в ней новых институтов развития, в том числе и практические инструменты ее реализации, не получили необходимой детализации. В частности, это относится и к использованию такого института, характерного для современной рыночной экономики, как система частно-государственного партнерства¹.

¹ Значительные расхождения характеризуют не только содержание данного экономико-правового института, но даже и сам термин, которым он традиционно обозначается. Так говорится либо о “государственно-частном партнерстве”, либо о “частно-государственном партнерстве”. Мы используем последний из названных терминов, так как именно он (как будет показано ниже) употреблен в известной правительственной “Концепции 2020”. Однако есть и иные мнения. Так, специалисты Аналитического управления аппарата Государственной Думы РФ полагают, что термин “государственно-частное партнерство” - перевод распространенного в мире понятия “public-private partnership”. По их мнению, исходя из содержания понятия “государственно-частное партнерство” и современных российских реалий, в России целесообразно применять именно этот термин, который четко определяет в нем ведущую роль государства (см.: Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. М., 2008). В данном докладе (с учетом цитируемых и иных использованных источников) понятия “частно-государственное партнерство” и “государственно-частное партнерство” используются как синонимы.

Имеющиеся в нашей научной литературе многочисленные теоретические и прикладные обращения к проблеме частно-государственного партнерства (ЧГП) характеризуются весьма различными трактовками данной экономической категории. При всем проявляемом внимании к этой проблеме, до сих пор остается неясным, почему этот важнейший, действенный механизм решения значительного числа хозяйственных, социальных и иных проблем развития национальной экономики остается и недостаточно востребованным, и (что, собственно, взаимосвязано), главное, неудовлетворительно урегулированным в нормативно-правовом плане².

ЧГП - это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей, от промышленности и НИОКР до сферы услуг. Мы понимаем под ЧГП систему взаимодействий частнопредпринимательского сектора экономики и системы публичного управления, в рамках которой (и в строго нормативно отрегулированных границах) происходит согласование (в том числе и на формально договорной основе) интересов сторон, а также сложение их финансовых, организационных и иных ресурсов для решения неких хозяйственных, социальных и иных задач, имеющих приоритетное общегосударственное значение, а также задач, имеющих приоритетное значение для социально-экономического развития отдельных территорий (регионов, различных муниципальных образова-

² В настоящее время можно говорить о наличии законодательного регулирования лишь отдельных форм экономических отношений, которые в той или иной мере относятся экспертами к практике ЧГП (например, система Концессий, функционирование Особых экономических зон и пр.). Это, прежде всего: федеральный закон № 115-ФЗ “О концессионных соглашениях” от 21 июля 2005 г. и федеральный закон № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” от 27 июля 2005 г.

ний³). Вопрос об адекватном нормативно-правовом регулировании практики ЧГП, и особенно ее финансовых механизмов, имеет принципиальное значение, так как в противном случае он является существенным источником коррупционной опасности или просто прикрытием нежелания (неспособности) государственных и муниципальных властей осуществлять некие функции, традиционно закрепляемые именно за публичным сектором современной экономики⁴.

Таким образом, под ЧГП (точнее, частно-публичным партнерством) следует понимать объединение материальных и нематериальных ресурсов государства или местного самоуправления и частного сектора экономики на взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественно значимых услуг, в частности, в области образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, социальной защиты населения и т.д.⁵

Приведенное выше определение показывает, что существенное значение для практики ЧГП имеет реализация его экономического механизма, включающего в себя различные способы использования тех экономических ресурсов, которые в настоящее время находятся в распоряжении органов публичного управления. Это, прежде всего, государственные и муниципальные финансы (бюджетные средства), а также государ-

ственные и муниципальные имущества. Однако, поскольку движение этих средств и имуществ строго регламентировано действующим законодательством, именно в реализации экономического механизма ЧГП и возникают наибольшие трудности, складывающиеся из-за отсутствия четкого, нормативно закрепленного определения ЧГП, его допустимых законом форм и инструментов и пр. Кроме того, есть указания на то, что Правительство РФ еще до конца 2005 г. должно было разработать Концепцию развития частно-государственного партнерства в России, однако найти следы такого подготовленного документа нам не удалось.

Особенно важно нормативное закрепление для непротиворечивой интеграции инструментов ЧГП с бюджетным процессом, так как, при всех расхождениях в используемых определениях, именно различные аспекты (инструменты) бюджетного финансирования чаще всего играют важную роль в реализации практики ЧГП как на федеральном, так и на региональном и местном уровне. При этом неважно, происходит ли движение бюджетных средств в сторону частного сектора в прямой форме (например, в виде бюджетных кредитов или субсидий) или в косвенной форме (через налоговые льготы предпринимателям). В этом плане, строго говоря, точнее было бы акцентировать внимание не на финансовых, а именно на финансово-бюджетных аспектах развития практики ЧГП. Конечно, далеко не каждый случай взаимодействия частных и публичных финансов порождает особый феномен "партнерства"⁶. Скорее всего, последнее характеризуется некими признаками неординарности социально-экономической ситуации⁷; инициативности и особого баланса интересов сторон относительно некоей приоритетной хозяйственной и (или) социальной проблемы страны в це-

³ В этом плане некоторые исследователи полагают, что наряду с практикой частно-государственного партнерства имеет место и феномен "частно-муниципального партнерства", который отражает реально складывающуюся практику взаимодействия предпринимательских структур с органами местного самоуправления. Подобное разграничение справедливо, поскольку согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (см.: *Домнина И.Н.* Роль муниципально-частного партнерства в реализации вопросов местного значения // *Муниципальная реформа в России: от переходного периода к полномасштабной реализации* / ИЭ РАН. М., 2008. С. 170-186.

⁴ См.: *Мочальников В.* Стратегические аспекты государственно-частного партнерства // *Федерализм*. 2007. □ 2. С. 35-46; *Самарина В.* Проблемы выбора участников частно-государственного партнерства // *Федерализм*. 2007. □ 2. С. 83-94; *Махортов Е.А.* Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12, Политические науки*. 2007. □ 6. С. 41-51; *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика // *Вопросы экономики*. 2008. □ 8. С. 61-77.

⁵ См.: *Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации*. СПб., 2005; *Домнина И.Н.* Частно-государственное партнерство в России и проблемы его практической реализации // *Роль субъектов федерации в финансировании инновационной модели развития* / Под ред. Е.М. Бухвальда / ИЭ РАН. М., 2008.

⁶ Например, само по себе предоставление налоговых льгот предпринимателям какой-либо формы партнерства не создает. Однако если получение этих льгот по соглашению оговаривается целевым использованием средств, дополнительно полученных предпринимателем в результате введения льгот, это уже явно некая форма партнерства. Соответственно, не является формой партнерства обычная практика закупок для государственных (муниципальных) нужд, если она не оговаривается некими дополнительными обязательствами сторон по использованию ресурсов государственного (муниципального) заказа для нужд социально-экономического развития территории и (или) иными формами участия в решении этих задач со стороны поставщиков по данному заказу.

⁷ Например, в случае, когда по неким причинам складывается необходимость использования в течение длительного периода ресурсов частного сектора (финансовых, технических и управленческих) для предоставления потребителям услуг, которые традиционно предоставляются государством или муниципалитетами.

лом или отдельной территории в частности; наличия неких согласительных процедур в плане задач взаимодействия и взаимной ответственности сторон и пр. Однако даже наличие признаков неординарности ситуации не освобождает от необходимости исчерпывающего нормативно-правового регулирования данных процедур, как на федеральном, так и на региональном уровне.

В настоящее время, несмотря на отсутствие адекватного нормативно-правового регулирования, система ЧГП не только прочно утвердилась в практике государственного управления и муниципального управления на всех его уровнях, но и получает значительное отражение в программных документах, прежде всего федерального уровня. Так, в ранее действовавшей правительственной программе социально-экономического развития Российской Федерации ЧГП рассматривалось как важный институт, способствующий повышению темпов социально-экономического развития страны. При этом под ЧГП понималось, в первую очередь, использование лизинговых и концессионных механизмов, финансирование с привлечением частных инвестиций социальных программ и инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение⁸. Можно сказать, что Программа 2006-2008 гг. содержала наиболее исчерпывающее описание феномена ЧГП из тех направлений, которые когда-либо давались, если не в законодательно-правовых, то просто в официальных документах.

Анализ указанных направлений ЧГП показывает, что многие из них уже находятся в стадии практической реализации. Это, как будет показано ниже, касается развертывания сети Особых экономических зон, создания Инвестиционного и Венчурного фондов, Банка развития и пр. Сложнее дело обстоит с развитием лизинга, особенно в плане адекватности мер его государственной поддержки. Это касается и создания технико-внедренческих парков, производственных кластеров. Последнее тормозится отсутствием утвержденной концепции промышленной политики для России, хотя, как будет показано ниже, как форма ЧГП частично компенсируется интересными инициативами на уровне некоторых субъектов РФ.

Мы уже отмечали, что проблемы развития практики ЧГП в значительной мере затронуты и в новой программе социально-экономического развития страны на долговременную перспекти-

⁸ См.: Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.). Утв. Распоряжением Правительства РФ от 19 янв. 2006 г. □ 38-р.

ву (Концепция-2020)⁹. В Концепции идея налаживания институтов ЧГП рассматривается в контексте задач либерализации экономической среды. Среди этих задач - замещение прямого государственного регулирования некими согласительными процедурами; снижение инвестиционных и предпринимательских рисков, формирование комплексной системы финансовых институтов развития, в частности основанных на принципах сложения публичных и частных финансовых ресурсов. Концепция-2020 исходит из того, что различные механизмы ЧГП будут содействовать повышению конкурентоспособности ведущих отраслей экономики, прежде всего, путем их использования для улучшения условий доступа российских компаний к источникам долгосрочных инвестиций, для активизации взаимодействия государства, частного бизнеса и общества как субъектов инновационного развития национальной экономики. Таким образом, Концепция-2020 во многом делает акцент именно на финансовом аспекте практики ЧГП.

Следует, однако, обратить внимание, что институт ЧГП, базирующийся на взаимодействии таких основополагающих институтов современного общества, как частное предпринимательство (частный капитал) и публичная власть (расширенное правительство), в свою очередь, предполагает наличие неких предпосылок или "правил игры" во взаимоотношениях бизнеса и власти¹⁰. Так, Концепция-2020 подчеркивает, что для налаживания эффективного диалога бизнеса и власти и в целях перехода к инновационному социально ориентированному развитию национальной экономики государство в отношении с субъектами предпринимательской деятельности должно обеспечить создание условий для свободы предпринимательства и конкуренции, развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества.

Налаживание эффективного диалога и взаимодействия (партнерства) бизнеса и власти требует определенных "норм поведения" и со стороны предпринимательского сообщества, в том числе формализованных (например, налоговые

⁹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. □ 1662-р.

¹⁰ Не случайно экономическая наука очень ассоциирует институты с некими формально установленными или даже никак не формализованными правилами, которых придерживаются участники общественных отношений, в том числе в процессе функционирования рыночной системы хозяйствования (см.: *Клейнер Г.Б.* Эволюция институциональных систем. М., 2004. С. 13-25; *Лисин В.С.* Институциональные аспекты экономических реформ в России. М., 2000. С. 11-23).

обязательства, обязательства в сфере социальной защиты работников, экологии и пр.) и неформализованных (например, принятие на себя дополнительных форм социальной ответственности). Сюда же следует отнести обеспечение прозрачности бизнеса¹¹ (разумеется, кроме того, что по закону составляет коммерческую и налоговую тайну), отказ от насильственных форм передела собственности (рейдерство) и пр.

Как подчеркивается в Концепции-2020, в числе необходимых институциональных предпосылок современной экономики инновационного типа - развитие механизмов взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества, институтов и механизмов ЧГП. Это предполагает, в частности, создание благоприятных условий для развития саморегулируемых организаций бизнеса и потребителей с передачей им ряда государственных функций; должны получить развитие механизмы взаимодействия органов власти с гражданским обществом, в том числе общественная экспертиза готовящихся решений, общественные советы и слушания.

В данном смысле следует отметить, что механизмы ЧГП не являются “монополией” крупного бизнеса. Практика подобного партнерства активно проникает и в сферу малого и среднего предпринимательства и, главное, получает здесь конкретную институционализацию и нормативно-правовое закрепление. Взаимодействие государства с малым и средним бизнесом (в силу многочисленности последнего) не может носить таких форм прямых контактов, как в отношении лидеров российского бизнеса. Здесь необходимым становится действие специальных опосредующих институтов (например, движение “ОПОРА России”, многочисленные территориальные и отраслевые союзы представителей малого и среднего бизнеса), позиции которых закреплены теперь на законодательном уровне. В частности, это относится к принятому в 2007 г. новому фе-

деральному закону по развитию малого и среднего предпринимательства¹². Закон дает возможность вывести государственную поддержку малого и среднего предпринимательства на качественно новый уровень, в том числе и с точки зрения такой новации в данной сфере государственной политики, как деятельность координационно-совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства, создание которых будет инициироваться как на федеральном, так и на региональном и местном уровне.

Подобные консультативно-координационные органы не являются абсолютной новацией; например, Общественно-экспертный совет при мэре и правительстве Москвы действует уже длительное время и имеет большой опыт работы, в частности, по защите интересов столичного малого предпринимательства и разработке рекомендаций относительно политики поддержки малого бизнеса, проводимой руководством города. Эта форма ЧГП нашла свое отражение и в новом законе Москвы¹³. Более того, идеи ЧГП в данном направлении идут дальше, в сторону рассмотрения возможности делегирования общественным предпринимательским объединениям и союзам некоторых государственных функций в отношении предпринимательской среды, например, контроля, лицензирования и даже распределения средств поддержки. Однако передача государственных функций негосударственным институтам, особенно в рамках бюджетного процесса, пока остается вопросом, нуждающимся в специальном дополнительном законодательном регулировании. Кроме того, как показывают проводимые обследования, для эффективной передачи таких государственных функций должны “созреть” и сами общественные предпринимательские объединения и союзы. Пока же их авторитет и степень влияния в среде малого бизнеса не дают для этого достаточных оснований.

Поступила в редакцию 08.12.2008 г.

¹¹ Это включает в себя повышение качества и прозрачности корпоративной отчетности, повышение ответственности аудиторов и оценщиков, развитие практики привлечения независимых корпоративных директоров, обеспечение баланса прав и интересов миноритарных и мажоритарных акционеров и пр.

¹² Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” от 24 июля 2007 г. □ 209-ФЗ.

¹³ Закон Москвы “О поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в городе Москве” от 26 нояб. 2008 г. □ 60. В отличие от федерального закона, закон Москвы специально акцентирует внимание на наличии не только государственных, но и общественных институтов поддержки и развития малого и среднего предпринимательства, а также более подробно расписывает функции названных выше координационно-совещательных органов (ст. 7).