

Развитие инфраструктуры и возможности государственно-частного партнерства

© 2012 Р.А. Халтурин

старший научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук, г. Москва

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются инфраструктурные проблемы России и возможности их разрешения за счет усиления партнерских отношений государства и бизнеса.

Ключевые слова: инвестиции, инфраструктура, финансирование, государство, бизнес, партнерство.

Формирование российской инфраструктуры проходило и проходит достаточно сложно. Если в годы советской власти превалировали план и вал, то, естественно, финансирование инфраструктуры велось по остаточному принципу. В современных рыночных условиях возникла своя специфика, связанная с менталитетом крупного бизнеса, не желающего заниматься общественной инфраструктурой, ограничивающегося только той, которая необходима для обеспечения своего производственного цикла. В результате дорожное строительство, социальная сфера и другие отрасли опять финансируются в основном за счет бюджета и, как правило, по остаточному принципу, и это уже происходит в рыночных условиях. Без развитой инфраструктуры затягивается реализация крупных инвестиционных объектов, замедляется привлечение внебюджетных средств и иностранных инвестиций, что существенно ограничивает социально-экономический рост страны.

Многие отечественные ученые, так же как и зарубежные исследователи, придерживаются единой точки зрения: ключевой функцией инфраструктуры выступает обеспечение общих условий производства и его взаимосвязи с потреблением. Инфраструктура - это совокупность институтов, обеспечивающих обращение различных товаров¹. Имеются и более общие подходы к определению инфраструктуры, объединяющие отраслевую и институциональную части. "Под инфраструктурой понимаются отрасли экономики и социальные институты, играющие роль вспомогательных, обслуживающих сферу основного нематериального производства"².

Следует подчеркнуть, что социальная сторона инфраструктурного процесса неотделима от производственного. По форме социальная инфраструктура предстает как совокупность предприятий различных форм собственности и различных отраслей, объединенных функцией произ-

водства услуг населению. По содержанию социальная инфраструктура является сложной, многоуровневой, иерархической мегасистемой, включающей элементы различной степени развитости, масштабности, функционального назначения. Как явление социальная инфраструктура представляет собой определенный способ удовлетворения потребностей населения в услугах. Сущность социальной инфраструктуры отражает отношение по поводу удовлетворения потребностей населения в особом социально-экономическом продукте - услугах. В связи с вышесказанным вряд ли целесообразно вводить ранжирование и определять инфраструктуру как "вторичную и подвижную систему национального хозяйства, что определяется видением конечного продукта и представлением о рациональной технологии его получения"³.

Наиболее широко распространена трактовка инфраструктуры как совокупности отраслей, производств и видов деятельности, направленных на поддержание процесса воспроизводства. Исходя из этого, по мнению Г.В. Тимофеевой, которое автор разделяет, более верным представляется "определять содержание инфраструктуры в функциональном аспекте, как деятельности, осуществление которой позволяет вовлекать ресурсы (природные, трудовые, финансовые, информационные и др.) в производство, распределять и перераспределять их, обеспечивать эффективное функционирование факторов производства, поддерживать жизнедеятельность хозяйственных субъектов, сохранять пространственно-временную непрерывность общественного производства"⁴.

Во всех трактовках производственной инфраструктуры исходным и основополагающим моментом выступает то, что она не производит продукта в материально-вещественной форме, а лишь создает необходимые условия для его производства. Элементы производственной инфраструктуры не создают новую натурально-веществен-

ную форму продукта, а лишь увеличивают в стоимостном выражении совокупный общественный продукт (национальный доход)⁵.

Обобщая все сказанное, инфраструктуру можно определить как экономическую категорию, объективно отражающую свойства общественных отношений данного способа производства, обеспечивающую режим воспроизводственного процесса в производственных отраслях и социальных сферах и способствующую формированию единого экономического пространства путем объединения интересов субъектов рыночных отношений при создании всех форм инфраструктуры за счет использования различных форм и моделей ГЧП.

Для решения инфраструктурных проблем в современной России важно определить степень ее готовности к инновационному прорыву, уровень обеспеченности населения жильем и транспортной инфраструктурой, включая автомобильные дороги, авиаперевозки, а также конкурентоспособность железнодорожного транспорта, но принципиальным моментом выступает инвестиционно-инновационная обеспеченность всего комплекса инфраструктурных объектов.

Россия унаследовала советскую инфраструктуру, соответствующую уровню развития страны. С начала 1990-х гг. среднегодовые расходы на строительство объектов инфраструктуры составляли 2,3 % ВВП, в 2011 г. - 4,7 % ВВП. Исключительный экономический рост в России в период с 2004 по 2008 г. последовал за мощнейшим экономическим спадом, вызванным развалом Союза и кризисом 1998 г., по сути это был компенсационный рост.

В 2012 г. инвестиции в инфраструктуру составят 2,5 % ВВП, что при условии их внедрения создаст возможности для улучшения и развития инфраструктуры за счет доходов бюджета. Но возможности бюджета ограничены. Поэтому необходима активизация привлечения частных инвестиций, и прежде всего через совершенствование механизмов государственно-частного партнерства. Из-за плохого качества инфраструктуры российские предприятия теряют миллионы долларов в год, что ведет к увеличению транзакционных издержек и стоимости товара, к снижению конкурентоспособности российских товаров за рубежом и на внутреннем рынке.

Россия имеет огромный транспортный потенциал в развитии скоростного сообщения, возможно соединение Японии, Китая и Дальнего Востока в единый транспортный узел, экономические выгоды от данного проекта колоссальны, но ситуация с дорожным строительством в России лишает государство таких перспектив.

На Всемирном экономическом форуме, состоявшемся в Давосе в 2012 г., были обнародованы результаты исследования качества дорожной инфраструктуры 139 стран мира. Россия заняла 124-е место, среди соседей по рейтингу - Буркина-Фасо, Чад, Мавритания и Сербия. Еще более удручает другое. Аналогичное исследование проводилось в 2009-м: за два года баллы России (считаются исходя из соответствия дорог нормативам, доли асфальтированных, количества ДТП и других параметров) снизились⁶.

Россия характеризуется недостаточным развитием инфраструктуры, что в условиях рыночного реформирования из-за рассогласования интересов государства и бизнеса еще сильнее проявилось. Образовался существенный разрыв между реальным состоянием инфраструктуры и возрастающими потребностями рыночной экономики, что снижает конкурентоспособность и отражается на объемах привлечения инвестиций. Сравнение обеспеченности рыночной инфраструктурой организаций в России и США показывает, что уровень обеспеченности основными элементами этой инфраструктуры в России составляет от 6,7 до 25,2 % уровня США⁷.

Значительным случаем сбоя в работе инфраструктуры стала катастрофа 2009 г. на Саяно-Шушенской ГЭС, которая дает 15 % электричества, вырабатываемого на энергии воды, и 2 % электричества в стране.

В России регулярно затягивается строительство новых объектов, аэропортов, морских портов, автомобильных и железных дорог. Например, в период с 2008 по 2011 г. в России было построено всего 5 тыс. км новых дорог (всего их 755 тыс. км, стало больше на 0,07 %), а протяженность железнодорожной сети сократилась на 1 тыс. км (достигла 86 тыс. км).

Сложность решения инфраструктурных проблем связана и со слабым использованием форм государственно-частного партнерства. Мировая практика развития различных форм государственно-частного партнерства показывает, что оно достаточно успешно используется в самых разнообразных секторах экономики и сферах деятельности. Формы государственно-частного партнерства применяются⁸ для долговременного финансирования и управления объектами инфраструктуры транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, благоустройства.

Взаимодействие власти и бизнеса становится условием формирования эффективной экономической политики, повышения инвестиционной и инновационной активности по стране и в регионах, при использовании адекватных региональных стратегий, позволяет увеличить тем-

пы роста ВВП, повысить эффективность бюджетного сектора экономики, снизить издержки при реализации инфраструктурных проектов. Партнерство государства и бизнеса представляет собой институциональный и организационный процесс между государством и частными компаниями, банками, международными финансовыми организациями в целях реализации общественно значимых проектов, где формы этого взаимодействия могут различаться в зависимости от национальных особенностей.

Поощряя партнерство, государство активизирует методы ведения хозяйства, перекладывая функции управления собственностью на частный сектор, который, пользуясь государственными активами и гарантиями, использует в производстве свои организационный опыт, знания, ноу-хау, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности. Партнерство представляет собой механизм гармоничного и эффективного развития экономики, гарантирующего защиту интересов людей, разрешающего противоречия между обслуживанием общественных интересов и обеспечением прибыли при динамике развития, формируя культуру взаимодействия власти и бизнеса, позитивно влияя на социально-экономические отношения в России.

Государственно-частное партнерство, как механизм предоставления частным сектором инфраструктурных услуг государственно-социальной значимости, основано на эффективном распределении рисков, обязательств и полученной выгоды между государством, частным сектором и пользователями. Партнерство бизнеса и власти позволяет существенно увеличить шансы на успех при реализации крупных проектов. Объединение ресурсов и справедливое распределение рисков между сторонами дают возможность активно привлекать частные инвестиции для реализации различных проектов, включая концессионные.

Концессия, как форма ГЧП, хорошо проявила себя в развитых странах. Концессионное соглашение наиболее подходящая форма регулирования отношений в целях привлечения частного капитала в российскую экономику⁹. Медленное развитие концессий в России связано, прежде всего, с отсутствием правовой системы, защищающей интересы всех сторон концессионного соглашения, а не только государства. Отсутствие в Федеральном законе Российской Федерации "О концессионных соглашениях" положений, регулирующих порядок финансирования проектов ГЧП и возврата инвестору вложенных средств, в том числе при досрочном расторжении соглашения, а также чрезмерная защита законом государства путем перекладывания рис-

ков на инвестора, делают применение закона на практике затруднительным. Отношения, возникающие между государством и частным бизнесом в рамках концессионных соглашений, не являются прозрачными.

Следует законодательно отработать порядок финансирования проектов и возврат инвестору вложенных средств, что должно найти отражение в бюджетном законодательстве, в котором должны быть предусмотрены обязательства государства по гражданско-правовым договорам. Дело в том, что в нашей стране бюджетное право имеет преимущество перед контрактным правом. Бюджет в России утверждается на трехлетний срок, а концессионные договоры рассчитаны на срок, существенно больший. Возникают риски в связи с изменением бюджетного законодательства. При долгосрочной концессии реальным становится риск невыполнения государством своих финансовых обязательств. Необходимы соответствующие бюджетные гарантии по долгосрочным концессионным соглашениям.

С целью более широкого развития долгосрочных концессионных соглашений необходима серия нормативных актов, минимизирующих риски за счет детализации порядка заключения и исполнения концессионных договоров. Помимо софинансирования концессионных дорожных договоров, государство обязано зафиксировать долгосрочные бюджетные гарантии, софинансировать разработку концессионных проектов и обеспечить через Минтранс выполнение функции единого государственного заказчика.

¹ Экономическая теория / под ред. И.П. Николаевой. М., 2004. С. 410.

² Государственно-частное партнерство: механизм реализации / Н.Н. Алпатов [и др.]. М., 2010. С. 125.

³ Котовская М.О. Регулирование экономики на основе инструментов инфраструктуры : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Томск, 2007. С. 10.

⁴ Тимофеева Г.В. Развитие интегральной инфраструктуры АПК России: тенденции и механизмы : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Волгоград, 2006. С. 19-20.

⁵ Кузнецова А.И. Инфраструктура: вопросы теории, методологии и прикладные аспекты современного инфраструктурного обустройства. Геоэкономический подход. М., 2006. С. 58-60.

⁶ URL: <http://expert.ru/ural/2011/27/tselina-dlya-technologij>.

⁷ Шапкин И.Н., Блинов А.О., Кестер Я.М. Управление региональным хозяйством. М., 2005. С. 216.

⁸ Подробнее о возможности использования различных форм ГЧП в статье: Зельднер А.Г. Правовые проблемы развития государственно-частного партнерства // Вопр. экономики и права. 2011. □ 1.

⁹ Халтурин Р.А. Дороги в системе инфраструктурного комплекса России // Экон. науки. 2010. □ 1. С. 292.