

Государственно-частное партнерство: экономическое содержание и институциональные границы

© 2011 К.В. Хлебников

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассмотрена роль государственно-частного партнерства в модернизации российской экономики. Определено экономическое содержание такого партнерства и его институциональные границы. Обозначены основные причины усиления значимости практики государственно-частного партнерства (в частности, на субфедеральном уровне), позволяющей более полно и эффективно использовать потенциал развития российских регионов и муниципальных территорий.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), модернизация, региональное и муниципальное управление, инвестиции, финансовые ресурсы партнерства.

Актуализация задач инновационной модернизации российской экономики диктует повышенные требования ко всей системе институтов современного рыночного хозяйства, которые обеспечивают устойчивость и динамизм этой экономики. Можно говорить о том, что, наряду с модернизацией инновационной, российской экономике (да и российскому обществу в целом) необходима *модернизация институциональная*. К числу институтов, которые на этапе модернизации должны выйти на качественно новый уровень развития, приобрести новые формы, решить новые задачи и получить более зрелое и полное нормативно-правовое обеспечение, относится и государственно-частное партнерство (ГЧП). 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 приумножения его позитивных общехозяйственных и социальных результатов.

В числе указанных задач - формирование и взаимодействие основных составляющих (субъектов) национальной инновационной системы, формирование дополнительных ресурсов финансирования инвестиционной и инновационной деятельности; разделение и минимизация рисков инвестиционной деятельности; формирование и функционирование различных институтов, обеспечивающих распространение инноваций как в отраслевом, так и в территориальном разрезе; подготовка необходимых кадров для инновационных производств, выход на качественно новый уровень социальных услуг для населения и пр. Сказанное в полной мере касается всех уровней публичного управления: от федерального до муниципального. Между тем

каждый из них характеризуется определенной спецификой целей и инструментов партнерских отношений с субъектами предпринимательской деятельности и гражданского общества.

Современная модель ГЧП по своей экономической природе является результатом развития традиционных механизмов хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов, удовлетворяющих общественные потребности. Основной принцип современной модели ГЧП состоит в том, что государство определяет, в какой продукции, инфраструктуре и (или) услугах оно нуждается для выполнения своих публичных функций. Одновременно частные инвесторы выдвигают предложения по реализации соответствующих проектов, которые отвечают его долговременным интересам, но при этом должны в достаточной степени соответствовать требованиям государства и приоритетам его социально-экономической политики.

Начала практики ГЧП сложились в нашей экономике уже с первых шагов российских экономических реформ, но некие прообразы ГЧП без особого труда можно найти и в практике хозяйственных отношений, свойственных еще плановой экономике советского типа, хотя частного сектора в экономике данного типа быть не могло. Преимущественно это взаимодействие осуществлялось в форме участия предприятий в обеспечении жизненных нужд работников и их семей, а также в решении социальных и иных проблем развития территорий. Что касается уже непосредственно этапа российских рыночных реформ, то здесь практика ГЧП изначально во многом определялась не сознательно сделанным выбором, а часто была вынужденным шагом. Речь шла о ситуации, диктовавшей необходи-

мость сложения сил и средств предприятий и местных органов власти в поддержании минимальной работоспособности многих учреждений сферы коммунального и социального обслуживания населения в условиях существенных изменений в их экономическом статусе и резкой нехватки всех источников финансирования. При этом формы и инструменты ГЧП складывались стихийно, резко дифференцировались по отдельным территориям и практически повсеместно не имели сколько-нибудь качественной нормативно-правовой базы. Региональная и местная практика ГЧП практически не обобщалась, а ее лучший опыт не имел достаточного распространения.

К настоящему времени ситуация существенно изменилась. Основная масса социальных объектов, объектов ЖКХ, ранее функционировавшая под крылом крупных хозяйственных структур, муниципализирована, передана в собственность субъектов Федерации или (в сфере ЖКХ) реформирована на принципах рыночного хозяйствования. Постепенный подъем российской экономики, наряду с проведением налоговой, бюджетной, федеративной и муниципальной реформы, позволил в известной (хотя и пока в явно недостаточной мере) стабилизировать систему региональных и местных финансов, обеспечить устойчивое финансирование основных инфраструктурных систем в пределах территорий. Соответственно, изменилась и «идеология» взаимодействия власти и бизнеса, в том числе и на региональном и местном уровнях; это взаимодействие утратило черты «попрошайничества». Стало очевидным, что усилия по развитию всех форм экономической деятельности (включая малый и средний бизнес), наращивание и полное использование налоговой базы – более верный путь к укреплению местных финансов, к устойчивому развитию местного хозяйства и его социальной сферы, нежели выпрашивание впомоществований у частных предпринимателей.

Однако сказанное не означает, что практика ГЧП утратила свою базу и более не востребована, в том числе на региональном и местном уровнях. Эта практика, несомненно, сохраняет потенциальную возможность развития и совершенствования, а также и свою нишу в достижении жизненно важных целей, формирующихся на качественно новом этапе с ориентацией на решение экономических и социальных задач более высокого уровня. Другими словами, к настоящему времени одни посылы развития ГЧП заменились другими, *стратегически более значимыми* для уверенного, устойчивого социально-экономического развития страны в долговременной пер-

спективе. Можно говорить о том, что в настоящее время происходит существенное обогащение приоритетных целей, а также системы субъектов и объектов ГЧП.

Потребность в ГЧП в современной России обусловлена следующими причинами:

- реализация модели устойчивого развития экономики. Вот почему в настоящее время ГЧП – это не просто важный элемент стратегии посткризисного развития страны и ее регионов¹, но и необходимый инструмент модернизации российской экономики, ее выхода на качественно новые рубежи устойчивости и конкурентоспособности²;

- необходимость привлечения дополнительного финансирования для развития приоритетных отраслей экономики, в которых частный бизнес ранее отсутствовал или принимал участие в минимальной степени («инфраструктурные» отрасли – транспорт, городское, дорожное хозяйство и т.п.; сфера предоставления социальных услуг; инновационные отрасли; предприятия, имеющие высокое социальное и стратегическое значение);

- необходимость гибкого осуществления курса на усиление значимости фактора государственного воздействия на хозяйственные процессы в формах и рамках, не противостоящих идее «дерегулирования» и не приводящих к усилению бюрократического давления на экономику. В этом контексте следует определить ГЧП как экономическую альтернативу прямым формам усиления или сужения роли государства в экономике (по доле в ВВП, в инвестициях и пр.);

- создание временной альтернативы приватизации объектов государственной собственности, особенно в малопривлекательных с экономической точки зрения сферах (территориальная инфраструктура, образование и здравоохранение и пр.), в том случае, если их эффективное функционирование не может быть обеспечено за счет бюджетных средств и в рамках прямого государственного (муниципального) управления³. Этим ГЧП существенно ускоряет реформирование бюджетных учреждений ЖКХ и социальной сферы и обеспечивает повышение качества их услуг, что является принципиально важным полем развития отношений ГЧП на субфедеральном уровне, которое у нас пока делает только первые шаги;

- необходимость активизировать социально-экономическое развитие регионов, особенно с отсутствием достаточных источников финансирования и проблемным инвестиционным климатом, поскольку без притока частных инвестиций они обречены на длительную стагнацию,

однако без участия государства трудно рассчитывать на формирование благоприятного инвестиционного климата и соответствующую активность инвесторов.

По нашему мнению, современная практика ГЧП все более обозначает себя как *партнерство в модернизации* и в обеспечивающей ее системе стратегического планирования, в том числе и на региональном уровне. Курс на децентрализацию управления и соответствующих полномочий, важные положения которого были определены Президентом России Д.А. Медведевым на форуме в Санкт-Петербурге, еще более подчеркивает важность развития теории и практики ГЧП на субфедеральном уровне⁴.

Вместе с тем имеющиеся в научной литературе представления о сущности, формах и институциональных границах ГЧП все еще крайне разнятся. Вне достаточного внимания остаются вопросы развития ГЧП на субфедеральном уровне, в частности в плане интеграции форм и инструментов ГЧП в стратегии и программы регионального развития. Это, в свою очередь, затрудняет целостное законодательное регулирование практики ГЧП⁵, ее интеграцию - на основе адекватного нормативно-правового регулирования - в систему инструментов политики, нацеленной на решение задач модернизации и устойчивого развития российской экономики, а равно и федеральной политики регионального развития, реформирования и укрепления российского местного самоуправления. Как результат, в практике ГЧП на субфедеральном уровне много элементов "стихийности". основополагающие формы и задачи государственно-частного и муниципально-частного партнерства не интегрированы в долгосрочные стратегии развития российских регионов (или лишь формально упомянуты в них), равно как и в программах социально-экономического развития наиболее продвинутых муниципальных образований (например, крупных городов - столиц субъектов Федерации).

ГЧП - это свойственная современной системе социального рыночного хозяйства, устойчиво сложившаяся модель отношений бизнеса и государства, в том числе и в плане инвестирования крупных проектов, имеющих общегосударственное и даже международное значение. Однако на деле термин "ГЧП" не является полностью устоявшимся в экономической науке и в практике государственного управления. Здесь можно выделить два среза нерешенных проблем.

Во-первых, вопрос о приоритете государства или частного бизнеса в подобном партнерстве. По этому вопросу есть несколько теоретических

позиций. В некоторых работах как аналог ГЧП используется термин "частно-государственное партнерство" (ЧГП)⁶. В других работах эти понятия разграничиваются, причем высказывается мнение, что ЧГП преимущественно характеризуется осуществлением тех или иных проектов на основе объектов частной собственности (например, государственные гарантии частным инвесторам, в том числе путем перенятия части рисков частного инвестора). Если же в основе проектов лежат объекты публичной собственности (например, концессия), то это уже государственно-частное или муниципально-частное партнерство. Однако мы считаем такое разграничение чисто формальным, не имеющим принципиального значения ни с научной, ни с практической точки зрения.

Как полагает Н.А. Игнатюк, наблюдаемые в данной сфере множественность терминов и размытость понятий связаны с отсутствием единого правового регулирования ГЧП⁷. Однако, на наш взгляд, верна и обратная истина. Единое правовое регулирование ГЧП едва ли возможно, пока существуют серьезные разногласия в понимании экономической сущности и границ этой формы отношений, характера и взаимодействия имеющихся в ней элементов публично-правовых и гражданско-правовых отношений. Большинство исследователей сходятся во мнении, что, с точки зрения экономических основ, суть ГЧП наиболее полно проявляется в институте совместного финансирования и формирования смешанной собственности (сложение экономических ресурсов), сущность которой "заключается во взаимосвязи и комбинации прав различных ее форм, связанных с распоряжением имуществом, созданием благ и распределением рисков и доходов"⁸.

Во-вторых, нерешенным остается вопрос о критериях отграничения тех видов или форм взаимодействия или "соприкосновения" власти и бизнеса, которые можно было бы считать партнерством. Поскольку названные критерии различными авторами трактуются по-разному, постольку и круг подобных взаимодействий, попадающих в сферу "партнерских отношений", оказывается либо более широким (вплоть до уплаты налогов частными предприятиями; соблюдение ими неких социальных гарантий), либо более узким. Как мы полагаем, наиболее важным критерием подобного разграничения является источник обязательств, которые реализуются сторонами в ходе рассматриваемого взаимодействия. Если таковое базируется исключительно на соблюдении сторонами "не обсуждаемых" обязательств, т.е. требований, прямо вытекающих из действующего законодательства (уплата

налогов, соблюдение норм о минимальной оплате труда и пр.), то это не партнерство. Признаком такового можно считать принятие сторонами обязательств, которые не вытекают прямо из действующего законодательства (но и не противоречат ему!), а носят характер добровольно принятых обязательств, характер добровольного сложения финансовых, имущественных, организационных и иных ресурсов для решения задач, в равной мере отражающих стратегические интересы сторон, как в текущей, так и в долгосрочной перспективе.

Так, авторы работы “Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации” утверждают, что ГЧП – это предельно простая и конкретная вещь: не складчина бизнеса и государства и не экономическая помощь государства бизнесу, а, скорее, наоборот, это привлечение государством бизнеса для помощи и решения задач, за которые отвечает государство (развитие инфраструктуры, коммунальное хозяйство и т.д.)⁹. Такой подход, на наш взгляд, также содержит в себе некий “перекос” в понимании сущности ГЧП, которая трактуется как форма добровольной (или “квазидобровольной”) помощи частного бизнеса государству, якобы в силу неких причин неспособному эффективно действовать в тех сферах хозяйства, где оно традиционно занимает доминирующее положение. Такие основы ГЧП, по нашему мнению, могут носить лишь временный, переходящий характер и сегодня едва ли могут быть приняты как его принципиальная основа. Настоящее партнерство невозможно вне наличия стратегических интересов со стороны частного бизнеса. Просто “помощью государству” он не занимается, если, конечно, исключить еще встречающуюся практику “выкручивания рук” представителям бизнеса со стороны региональных и местных администраций.

Таким образом, уточнение специфики современных форм и методов ГЧП требует решения двух теоретико-методологических проблем. Во-первых, необходимо уяснить, в чем специфика именно государственно-частного партнерства в рамках всего многообразия системы отношений бизнеса и власти. Во-вторых, следует оценить, как в процессе передачи тех или иных правомочий от государства частному бизнесу изменяется система отношений собственности и управления теми или иными объектами.

По нашему мнению, специфика взаимоотношений между государством и частным бизнесом в рамках ГЧП состоит в том, что партнерские отношения реализуются путем перераспределения правомочий собственности, включая и

функции управления. Такой методологический подход к анализу категории партнерства позволяет избежать крайностей в определении ее специфики. Так, есть тенденция идентифицировать ГЧП с приватизацией и трактовать данное партнерство как особую – косвенную приватизацию¹⁰. Основанием для такой трактовки явилась широкая участия частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства – финансирование, проектирование, строительство, владение и эксплуатация государственных предприятий. Например, В. Мочальников отмечает: “Государственно-частное партнерство можно также рассмотреть с позиции особой, но в то же время полноценной замены приватизационных программ, позволяющей реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой”¹¹. Однако мы полагаем такую позицию не вполне оправданной. Приватизация или целесообразна, или нецелесообразна. С точки зрения развития имущественных отношений, реальной альтернативой приватизации при нецелесообразности сохранения публичной формы собственности может быть только создание предприятий со смешанной государственно-частной собственностью. Все иные варианты “замещения приватизации” (например, в ЖКХ и социальной сфере) можно рассматривать лишь в качестве временного паллиатива.

Наиболее конструктивен подход к ГЧП как к особому направлению институциональных преобразований в экономике, позволяющему более эффективно и целенаправленно реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики – с другой¹². 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. Однако в рамках функционирования государственной собственности и управления ею происходят существенные институциональные и процедурные преобразования, позволяющие расширить участие частного бизнеса в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций органов публичной власти. Оставаясь собственником, государство при этом сохраняет за собой и определенную степень хозяйственной активности и контроля над объектами ГЧП.

Важно отметить, что в практике ГЧП государство выполняет двойную роль, действуя и как

один из равноправных партнеров этого взаимодействия, и как суверенный “регулятор” данной сферы экономических отношений. В современных условиях государство осуществляет регулируемую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех направлениях. Во-первых, оно вырабатывает общие принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом и публичной властью, согласуя эти отношения с системой (методами и приоритетами) стратегического планирования на всех уровнях управления. Во-вторых, оно формирует правовую и институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно занимается организацией и управлением ГЧП, разрабатывает его формы и методы, а также конкретные механизмы.

Резюмируя, заметим: в настоящее время, когда были дискуссии между “рыночниками” и “государственниками” отошли на второй план, ГЧП утверждает себя как институт “либерально-консервативного компромисса”, как систему отношений, обеспечивающую: взаимное балансирование и даже контроль институтов рынка и публичной власти; синергетический эффект от сложения экономических, институциональных и иных ресурсов государственного и частного секторов экономики; замещение “теневых”, в том числе коррупционно-опасных, форм взаимодействия бизнеса и власти прозрачными и нормативно-отрегулированными.

¹ Ястребов А.Я. Проблемы развития партнерства государства и бизнеса в Российской Федерации в посткризисный период // Экономическое возрождение России. 2010. □ 2. С. 8-11.

² Бесхмельницын М.И. Создание инновационной экономики, ее модернизация и технологическое развитие // Вестн. АКСОР. 2010. □ 1. С. 73-79.

³ Пахомов С.Б., Караваев Г.И. Государственно-частное партнерство в современной России // Экономика мегаполисов и регионов. 2008. □ 1. С. 36-39.

⁴ Медведев Д.А. Выступление на заседании Петербургского международного экономического форума 17 июня 2011 года (с сайта Президента РФ).

⁵ В настоящее время федеральным законодателем закреплены только две специфические формы ГЧП - концессии и соглашения о разделе продукции, не получившие, однако, пока широкого применения на практике.

⁶ См., например: Колесникова К.И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России // Науч. вестн. Уральской академии государственной службы. 2008. □ 4. Термин “частно-государственное партнерство” часто используется в официальных документах и программах Правительства РФ. Например, этот термин представлен в известной “Концепции 2020”.

⁷ Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации. М., 2009. С. 35.

⁸ Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство: стратегия развития // Институты и механизмы функционирования государственно-частного партнерства. М., 2010. С. 15.

⁹ Кабашкин В., Левченко А., Сидоров В. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. М., 2009.

¹⁰ Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Washington, 1985. P. 67.

¹¹ Мочальников В. Государственно-частное партнерство в стратегии социально-экономического развития России // Вестн. Института экономики РАН. 2010. □ 1.

¹² См.: Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005; С.34-37; Дудка В.Д. Государственно-частное партнерство - основа посткризисного развития // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. □ 2. С. 46-48.

Поступила в редакцию 06.06.2011 г.