

ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВА

Неотъемлемым условием эффективного функционирования конкурентной рыночной экономики является конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от национальных особенностей рыночных отношений. При этом государство не бывает свободным от выполнения социальных функций, связанных с общенациональными интересами, тогда как бизнес остается источником и фактором развития и приращения общественного богатства.

Эффективное взаимодействие государства и бизнеса осуществляется прежде всего в инфраструктурных отраслях, где исторически сложились потребности и возможности взаимодействия для реализации крупномасштабных социально-экономических проектов. При этом принципиально важен комплекс вопросов, связанных с перераспределением правомочий собственности, неизбежно возникающих в процессе перерастания преимущественно административно-властных отношений между государством и бизнесом в отношения партнерства, закрепляемые соответствующими соглашениями сторон.

Разделение правомочий собственности между государственным и частным секторами экономики в рамках партнерства обычно касается не всего комплекса правомочий, на которые распадается в хозяйственном обороте суверенное право титульного собственника, а лишь части из них.

Масштабный опыт перераспределения правомочий собственности между государством и бизнесом имеется в т.н. секторах общественных услуг. Именно в этих отраслях исторически сложились традиции делегирования государством ключевых правомочий частному сектору. Так, государство несет ответственность перед обществом за бесперебойное обеспечение публичными благами, чем объясняется тенденция к сохранению соответствующих сек-

торов экономики в госсобственности. Эффективное использование государственного капитала является необходимым условием положительной динамики рыночной экономики. С другой стороны, частное предпринимательство отличается мобильностью, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям. Использовать преимущества обеих форм собственности позволяет государственно-частное партнерство (ГЧП).

В мировой практике сложились разнообразные модели, формы, типы реализации партнерских отношений между государством и бизнесом. В принятых классификациях ГЧП обычно выделяют следующие формы:

1. Контракты как административный договор, заключаемые между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространены контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи¹. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство.

2. Аренда в ее традиционной форме (договор аренды) и в форме лизинга. На определенных договором условиях происходит передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. При заключении договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право на выкуп государственного или муниципального имущества.

3. Концессия (концессионное соглашение) — специфическая форма отношений между государством и частным партнером. Государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полно-

правным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении.

Существующие научные и законодательные трактовки концессии как экономической категории весьма разнообразны. Выделим характерные признаки:

- предметом концессии всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства либо муниципального образования;
- одним из субъектов концессионного соглашения является государство или муниципалитет (в лице соответствующих органов исполнительной власти);
- цель концессии — удовлетворение общественных нужд и потребностей;
- концессия всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение);
- концессия основана на возвратности предмета соглашения;
- предмет концессии предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в соглашении².

Применительно к концессии четко выступает необходимость в адекватном потребностям экономического роста развития и оформлении упоминавшихся публично-правовых отношений. Если в случае контрактов в договорах аренды и подряда государство или муниципальное образование выступает как субъект гражданского права и для его эффективной деятельности вполне достаточно норм Гражданского кодекса, то в рамках концессии государство прежде всего является органом публичной власти. Будучи таковым,

оно не просто предоставляет партнерам по соглашению часть своих правомочий как собственника, но делегирует им часть своих властных функций (исключительных прав). Делегирование возможно только на основании соответствующего акта государства. Источником исключительности предоставляемых по концессионному соглашению прав, таким образом, является не статус государства как собственника, а его прерогативы как органа публичной власти³.

К публично-правовым признакам концессионных соглашений относится фиксирование в них публичных интересов, выразителем и представителем которых является государство. (В законодательстве некоторых зарубежных стран перечисляются конкретные сферы и виды деятельности, отрасли экономики, нормальное функционирование и развитие которых составляет публичный интерес.) Практически всегда в сферу публичного интереса входят важнейшие социальные услуги — коммунальное обслуживание населения, общественно необходимые работы, строительство и содержание объектов экономической и социальной инфраструктуры. Частный партнер государства по концессионному соглашению (концессионер) обязан подчиняться требованиям публичных интересов, т.е. обеспечивать качественное оказание услуг, недискриминационный подход к пользователям, общедоступность услуг, равенство тарифов за одинаковые услуги. Обстоятельства, ставящие под угрозу или причиняющие ущерб публичному интересу, могут быть законным основанием для принятия мер, не предусмотренных соглашением. С целью защиты публичного интереса в концессионном соглашении могут быть предусмотрены односторонние права и преимущества органа публичной власти перед концессионером.

Концессии получили широкое распространение в инфраструктурных отраслях, нуждающихся в притоке частных инвестиций и квалифицированном управлении.

Различают по меньшей мере три вида концессий: на уже существующие объекты инфраструктуры; на строительство или модернизацию инфра-

структурных объектов; передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

В рамках этих групп возможны варианты концессионных отношений, основанные на сочетании правомочий собственности между государством и частными концессионерами, а также видов и границ конкретной предпринимательской и инвестиционной деятельности последних (сооружение, эксплуатация, управление и пр.).

Соглашение о разделе продукции отчасти напоминает традиционную концессию. Но отличия есть. Они прежде всего в конфигурации отношений собственности между государством и частным партнером. Если в концессии концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная по соглашению продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит лишь часть. Раздел продукции между государством и инвестором, его условия и порядок определяются в тексте соглашения и используются в сфере поиска, разведки и добычи минерального сырья и других связанных с этим работ. В мировой практике соглашения о разделе продукции как форма партнерских отношений государства и бизнеса активно используется в сфере нефтедобычи.

Весьма распространенной формой партнерства остаются совместные предприятия. В зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии.

В акционерных обществах в качестве акционеров могут выступать органы государства и частные инвесторы. Возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются, как правило, долей в акционерном капитале. Риски сторон распределяются в зависимости от доли в акционерном капитале.

Существенной особенностью совместных предприятий любого типа является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Са-

мостоятельность и свобода в принятии решений для частных партнеров здесь гораздо уже, чем в концессиях. Принципиально важно то, что изменение структуры акционерного капитала в пользу одной из сторон в партнерстве означает лишь перераспределение акций между инвесторами, что не ведет к его увеличению, поскольку не влечет увеличения основных фондов и числа рабочих мест. Важно, что в случае национализации акционерного общества с участием государства выкуп акций осуществляется по текущему курсу и не зависит от первоначально вложенного частным инвестором капитала. Между тем, согласно мировой практике, в случае национализации концессионного предприятия государство обязано возместить концессионеру стоимость инвестированного капитала, а также выплатить компенсацию за упущенную выгоду.

Практика реализации проектов ГЧП позволяет выделить следующие базовые модели партнерства с присущим каждой из них специфичным соотношением форм организации, финансирования и кооперации⁴ (табл. 1).

Таблица 1. Основные характеристики базовых моделей государственно-частного партнерства

Модель	Собственность	Управление	Финансирование
Оператор	Частная / государственная	Частное	Частное
Кооперация	Частная / государственная	Частное / государственное	Частное / государственное
Концессия	Государственная	Частное / государственное	Частное / государственное
Договор	Частная / государственная	Частное	Частное
Лизинг	Частная	Частное / государственное	Частное / государственное

Выбор базовых моделей определяет государство на основании того, в каких сферах и какого рода услуги могут стать предметом партнерства. В чистом виде базовые модели практически не встречаются, чаще используются смешанные формы. При этом в конкретных инфраструктурных сферах отдельные базовые модели остаются доминирующими, о чем свидетельствует мировой опыт. Так, модель оператора получила широкое распространение в сфере переработки отходов. Она характеризуется четким разделением ответственности между частным партнером и государством при сохранении контролирующих функций за государством.

Модель кооперации используется там, где конкретные услуги выделены и определены нечетко, а потому их сложно сделать отдельными объектами налогообложения и амортизационных отчислений. Партнерство реализуется через совместную проектную компанию государства и частного инвестора.

Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также в случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам.

Договорная модель используется в энергетике, где инвестиции направлены в первую очередь на снижение текущих издержек. Экономия, полученная от снижения текущих издержек, нередко превышает собственно инвестиционные затраты.

Модель лизинга часто используется при строительстве общественных зданий. Накоплен весьма представительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом⁵.

В последние годы область применения различных форм партнерства государства и бизнеса стремительно расширяется, развиваются формы партнерства и их модификации. Так, если концессионные соглашения раньше применялись при строительстве автострад, автостоянок, обеспечении централизованным теплоснабжением, то сейчас получают распространение в

оборонке, образовании, кабельном телевидении, на некоторых видах городского общественного транспорта. Частный бизнес на таких условиях проектирует, строит, а затем управляет больницами, школами и другими общественными объектами⁶.

При реализации проектов ГЧП в рамках его организационно-правовых моделей задействованы разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение работ, в т.ч. в строительстве, эксплуатации, управлении.

Особенности государственного регулирования партнерских отношений с бизнесом определяются в значительной мере общим расширением контрактных отношений с предприятиями частного сектора, некоммерческими и общественными организациями в сферах, которые ранее были прерогативой государственного сектора экономики.

Для реализации конкретных программ и общехозяйственных процессов важно учитывать то, что партнерства охватывают не только общегосударственный (федеральный) уровень, но распространяются на уровень регионов и местных органов власти. Во-первых, это связано с перераспределением финансовых потоков в пользу глубинных звеньев общественной структуры. Во-вторых, подобная децентрализация области действия партнерских отношений способствует расширению круга лиц и организаций, напрямую заинтересованных в разработке и реализации соответствующих программ. Усиливается воздействие гражданского общества на организацию государством публично-правовых отношений и эффективную реализацию публичных интересов. Открываются возможности значительной экономии бюджетных средств за счет сокращения непосредственного участия государства в производстве общественных услуг за счет передачи его частному партнеру.

Государство организует регулирующую деятельность в сфере партнерства государства и бизнеса по следующим основным направлениям:

- 1) выработка стратегии и принципов, на которых действуют отношения бизнеса с обществом и публичной властью;
- 2) формирование институциональной среды для разработки и реализации партнерских проектов;
- 3) организация и управление ГЧП, разработка форм и методов, а также его конкретных механизмов.

В сотрудничестве государства и частного сектора партнерство занимает особое место. Модели и структура ГЧП весьма разнообразны. Их объединяют характерные особенности, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Так, ГЧП строится как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под те или иные цели и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Как свидетельствует опыт стран с развитой рыночной экономикой, основные черты ГЧП, отличающие его от других форм отношений государства и бизнеса, заключаются в следующем:

- определенные, в ряде случаев довольно длительные сроки действия соглашений о партнерстве (10-20 и более лет, в случае концессий — до 50 лет). Временная ограниченность четко соблюдается: соглашения подписываются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть завершен к определенному сроку;
- специфические формы финансирования проектов. За счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами (нередко значительными), или же совместное инвестирование нескольких участников;
- реализация партнерских отношений на условиях конкурсного отбора. За каждый контракт или концессию борются несколько потенциальных участников;

- специфические формы распределения ответственности между партнерами. Государство устанавливает цели проекта с позиций интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, контролирует реализацию проектов. Частный партнер ведет оперативную деятельность на разных стадиях проекта — от разработки, финансирования, строительства и эксплуатации до управления, реализации услуг потребителям;
- разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон ⁷.

ГЧП — это не простое сложение ресурсов. В партнерских отношениях государства и бизнеса каждая сторона имеет собственные цели, задачи, имеет различные мотивации. Государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг в рамках инфраструктурных и социально ориентированных отраслей населению и экономическим агентам. Частный сектор стремится стабильно получать и увеличивать прибыль, причем стратегически мыслящий бизнес выстраивает приоритеты в первую очередь с учетом интересов устойчивости получения доходов от проектов. Обе стороны заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП зачастую облегчают выход на мировой рынок капиталов, активизируют привлечение иностранных инвестиций.

Партнеры вносят определенный вклад в общий проект. Со стороны бизнеса — это финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, использование новаторских технологий и т.п. Участие предпринимательского сектора в совместных проектах обычно сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, созданием новых предприятий, в т.ч. с иностранным капиталом, налаживанием эффективных кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на квалифицированные и хорошо оплачиваемые профессии.

Со стороны государства — это правомочия собственника, возможность налоговых и иных льгот, гарантий, а также получение некоторых объемов финансовых ресурсов. Государство, как главенствующий субъект и регулятор, вправе перераспределять при необходимости ресурсы с чисто производственных программ на социальные цели (образование, здравоохранение, науку, культуру), что во многих случаях не только способствует улучшению социально-экономического климата, повышает инвестиционный рейтинг страны, но и напрямую сказывается на проектах.

В ГЧП за государством остаются основные рычаги регулирования и контроля: тарифная политика, контроль за безопасностью, экологией, качеством обслуживания пользователей. Благодаря сохранению контрольных функций государство может передать руководство проектом частному бизнесу.

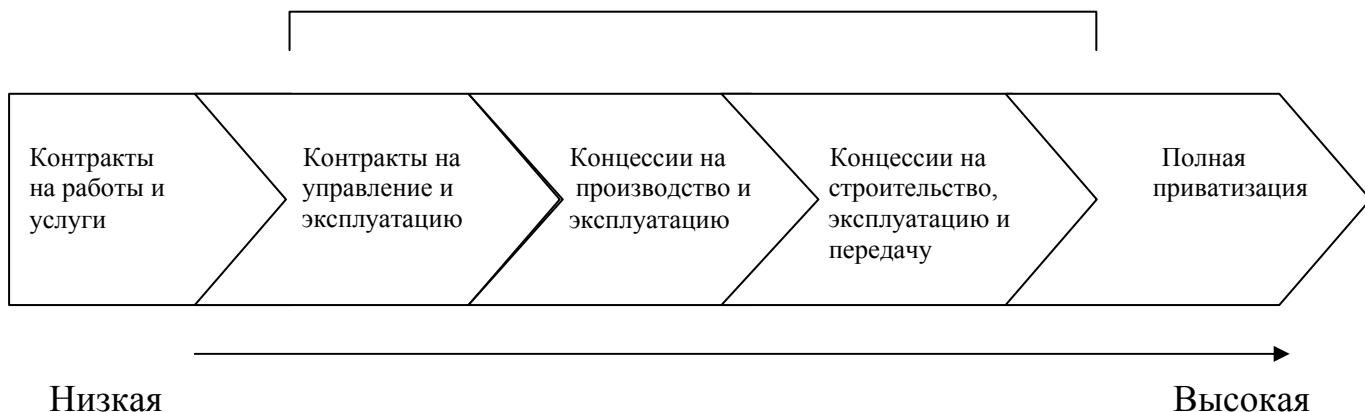
Специфика взаимоотношений государства и частного бизнеса в рамках ГЧП состоит в том, что партнерские отношения реализуются путем перераспределения правомочий собственности. Такой методологический подход к анализу категории партнерства позволяет избежать двух крайностей в ее трактовке — идентификации ГЧП с приватизацией и трактовке его как особой формы — косвенной приватизации⁸.

В соответствии с другим подходом партнерства находятся на границе государственного и частного секторов, не оставаясь ни приватизированными, ни национализированными институтами. Это своего рода третий путь, на котором правительства стараются реализовать политические формы улучшения предоставления населению общественных (публичных) благ.

Более конструктивный подход к ГЧП как к особой, но полноценной замене приватизационных программ, позволяющей реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции за государством в социально значимых секторах экономики — с другой⁹. В отличие от приватизации как формы возмездной передачи государственной собственности в собственность юридических и физи-

ческих лиц, в партнерствах право собственности за государством всегда сохраняется.

Рис. 1. Степень участия частного сектора в государственно-частном партнерстве



На рис. 1 видно, как повышается или понижается степень фактического участия частного предпринимательства в совместных с государством проектах в зависимости от избранной формы партнерства и уровня передачи правомочий собственника бизнесу. Крайние варианты представляют контрактные отношения (контракты на работы и услуги) с полным сохранением за каждым партнером всех правомочий собственности, с одной стороны, и полную приватизацию, т.е. передачу навсегда прав собственности государством частному предпринимателю, — с другой. Между этими полюсами множество вариантов и форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на разной степени переуступки тех или иных правомочий собственника государством частному предпринимателю на срок и на условиях, предусмотренных соответствующим партнерским соглашением.

России предстоит пройти процесс экономической и правовой квалификации многочисленных форм ГЧП.

Примечания

¹ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора. С. 28-32.

Varnavskij V.G. Partnerstvo gosudarstva i chastnogo sektora. S. 28-32.

² Там же. С. 21-22. Ibidem. S. 21-22.

³ *Sosna S.A.* Концессионное соглашение — новый вид договора в российском праве // Журнал российского права, 2002. www.concession.ru

Sosna S.A. Koncessionnoe soglashenie — novyj vid dogovora v rossijskom prave // Zhurnal rosijskogo prava 2002. www.concession.ru

⁴ *Шарингер Л.* Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004, № 2. С. 13.

Sharinger L. Novaja model' investicionnogo partnerstva gosudarstva i chastnogo sektora // Mir peremen. 2004, № 2. S. 13.

⁵ *Шарингер Л.* С. 13-14.

Sharinger L. S. 13-14.

⁶ Государство и бизнес: институциональные аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2006. С. 70.

Gosudarstvo i biznes: institucional'nye aspekty. M.: IMEMO, 2006. S. 70.

⁷ Там же. С. 40. Ibidem. S. 40.

⁸ Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. P. 67.

⁹ *Gerrard M.B.* What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? Finance & Development. 2001. Vol. 38, № 3.