

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

Современные тенденции развития большинства стран мира свидетельствуют о сохранении значительной роли государства в экономике. Наряду с крупными корпорациями и мощными профсоюзами государство продолжает оставаться активным участником экономических процессов, функции которого не ограничиваются регулированием социально-экономических отношений.

Эволюция роли государства в экономике свидетельствует о том, что характер и методы его участия в экономических процессах постоянно меняются. Можно согласиться с мнением исследователей, что до сих пор у государства преобладали функции компенсации несовершенства (фиаско) рыночного механизма. Реализация многочисленных социально-экономических проектов сопряжена с постоянно растущими ограничениями в бюджетной и финансовой сферах, а также с нарастающими требованиями населения к качеству общественных услуг и инфраструктуре. В этих условиях становится актуальным поиск новых форм и инструментов влияния на экономику, альтернативных прямому регулированию. Одной из новых форм, доказавших свою эффективность как в национальной экономике, так и за рубежом, является система партнерских отношений между государством и частным сектором. Институт партнерства государства и бизнеса формируется в рамках развития эффективной институциональной среды как один из важнейших.

В последние десятилетия в экономике развитых и развивающихся стран складывается совершенно особое взаимодействие государственного и частного секторов, выходящее за рамки патернализма со стороны государства, а также вовлечения бизнеса в решение общественно важных задач.

Термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) появился в Великобритании после принятия в 1992 г. правительством концепции о частной финансовой инициативе, которая представляла модернизированную модель управления государственной собственностью. Отметим, что официальное закрепление термина в экономическом лексиконе отнюдь не свидетельствует о новациях в экономике. Пионером в реализации идеи взаимовыгодного взаимодействия государства и предпринимательского сектора на благо общества еще 450 лет назад стала Франция.

Первая концессия была предоставлена в 1554 г. Адаму де Крапонну для постройки канала¹. Один из самых известных среди наиболее успешных французских концессионных проектов — распространение братьями Перье минеральной воды из приобретенного ими источника под брендом Perrier (1903). Концессионное соглашение на строительство

Суэцкого канала было заключено на 99 лет, однако еще до окончания срока было в 1956 г. расторгнуто в связи с национализацией канала правительством Египта. До сих пор во Франции основной формой реализации проектов ГЧП остается концессия. Так, в середине 1990-х гг. частные компании контролировали 62% водоснабжения, 75 — центрального городского отопления, 60 — переработки мусора, 36% системы канализации².

Несмотря на длительную историю установления партнерских отношений государственного и частного секторов, к толкованию понятия «государственно-частное партнерство» до сих пор не сложилось единого подхода. Это связано с широким спектром способов сотрудничества бизнеса и государства независимо от их конкретной формы, продолжительности и интенсивности. В связи с этим можно говорить лишь о подходах к определению данного механизма, учитывая условия и особенности объективной ситуации в той или иной стране.

Среди зарубежных исследователей относительно роли государства в механизме его сотрудничества с бизнесом сложилось две точки зрения. Основным различием является роль государства: если одна провозглашает доминирующее положение государства, то вторая — нейтралитет.

В механизме взаимодействия государства и бизнеса термин «государственно-частное партнерство» употребляется практически для всех форм сотрудничества власти и бизнеса³. Так, согласно трактовке Европейского инвестиционного банка, ГЧП — это «отношения между частным сектором и органами власти, направленные на использование ресурсов и навыков частного сектора для производства и предоставления общественных товаров и услуг»⁴. В соответствии с подходом Международного рейтингового агентства Standart and Poor's к ГЧП относятся «любые средне- и долгосрочные отношения между бизнесом и государством, предусматривающие для достижения желаемых результатов распределение рисков и вознаграждения в зависимости от предоставленных участникам навыков, знаний и финансовых средств»⁵.

Одним из наиболее понятных является определение, данное в исследовании ОЭСР: «Государственно-частное партнерство — это соглашение между органами власти и одним или несколькими частными партнерами, согласно которому частные партнеры оказывают определенную услугу. При этом цели государственного органа по предоставлению этой услуги связаны с целями частных партнеров по извлечению прибыли. Эффективность этой связи зависит от значительной передачи риска частным партнерам»⁶.

В настоящее время формирование общей концепции ГЧП особенно актуально. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. подчеркивается, что «достижение целей развития, успешная модерниза-

ция экономики и социальной сферы предполагают выстраивание механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства, направленных на координацию усилий всех сторон, обеспечение учета интересов различных социальных групп общества и бизнеса при выработке и проведении социально-экономической политики»⁷. На практике данный посыл означает разработку национально-ориентированной программы формирования модели, форм и методов реализации ГЧП.

В период активной трансформации экономики разрабатывали различные подходы к осуществлению экономической политики государства, искали новые формы взаимодействия бизнеса и власти, в том числе на условиях партнерских отношений. Можно выделить 4 этапа развития государственно-частного сотрудничества.

Первый этап (до 1992 г.) связан с формированием институциональной среды для функционирования рыночных механизмов. Характерной особенностью является ставка на приоритетность рыночных регуляторов в экономике. Несмотря на то что в программных документах правительства был определен перечень приоритетных для государственного сектора экономики регуляторов, из-за ограниченного финансирования государственная политика сводилась только к поддержке отдельных предприятий.

В 1993-1995 гг. изучали успешный зарубежный опыт (в основном западноевропейских государств) и заимствовали методы реализации государственной политики. В качестве точек роста российской экономики были определены следующие направления: ускорение внутрипромышленной интеграции и формирование отечественных ФПП на основе активной протекционистской политики. Однако так и не удалось создать конкретные механизмы для реализации задуманной экономической политики.

В 1997-1998 гг. попытка эффективного государственного воздействия на развитие экономики не удалась из-за резкого ухудшения экономической ситуации.

В 2000-2010 гг. были сформулированы основные принципы и определены приоритетные направления государственной политики:

- 1) переход к новому уровню и качеству сотрудничества между властью и бизнесом;
- 2) реформирование государственного сектора, в том числе за счет усиления косвенных методов регулирования экономики, повышение эффективности управления государственной собственностью и активное развитие инфраструктуры;
- 3) выход на новый технологический уклад, в т.ч. переход к использованию нано- и информационных технологий, развитие конкуренции в сфере услуг;
- 4) привлечение частного сектора к реализации общественно значимых проектов.

Термин «государственно-частное партнерство» был закреплен в официальных документах, когда 8 июля 2004 г. на заседании правительства РФ развитие форм ГЧП было

выделено в качестве приоритетного направления для обеспечения высоких и устойчивых темпов экономического роста⁸. Хотя ГЧП стало официальной доктриной в концепции долгосрочного развития, определения термина в документах нет, не сложилось и единого подхода в специальной литературе.

Наиболее общее определение дано в работе В.Г. Варнавского: «ГЧП — институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР вплоть до сферы услуг»⁹.

Отражением другого подхода к трактовке понятия ГЧП в России является Закон правительства Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»: «Государственно-частное партнерство с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) — объединение юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных»¹⁰.

Между тем приведенные подходы к определению партнерских отношений государства и бизнеса позволяют раскрыть лишь отдельные аспекты складывающихся отношений. Общетеоретический подход к трактовке термина ГЧП Варнавского в действительности предполагает отнесение любой совместной деятельности государственного и частного секторов к системе партнерства. Однако суть ГЧП как бизнес-процесса остается нераскрытой. В таком понимании совместная деятельность власти и бизнеса рискует обернуться принудительным финансированием со стороны частного инвестора конкретного проекта, в то время как партнерские отношения предполагают взаимовыгодное сотрудничество.

Определение, данное правительством Санкт-Петербурга, напротив, носит узкий юридический характер, так как относит к проектам ГЧП исключительно юридические соглашения между государством и бизнесом в форме полного товарищества.

Другие определения, данные исследователями, можно классифицировать по принадлежности к общетеоретическому или юридическому подходу. Сложившееся положение во многом можно объяснить отсутствием опыта долгосрочного сотрудничества властных и предпринимательских структур. Многие исследователи используют смешанный подход. Так, по мнению Исправниковой Н.Р., ГЧП позволяет объединять ресурсы, разделять прибыль и риски, способствует формированию конкурентной среды и одновременно более эффективному использованию бюджетных средств¹¹.

Дерябина М.А.¹² выделяет следующие приоритетные направления действий государства при формировании партнерских отношений с частным сектором:

- 1) выработка стратегии и принципов взаимодействия общества и бизнеса;
- 2) формирование институциональной среды для разработки и реализации партнерских отношений;
- 3) организация и управление государственно-частным партнерством;
- 4) разработка форм, методов и конкретных механизмов реализации совместных проектов.

Содержательным можно назвать подход Квасова И.Н к определению ГЧП: «Это среднесрочный и долгосрочный альянс между государством и бизнесом, заключенный в виде государственного контракта на основе разделения выгод и рисков между сторонами, с целью реализации общественно значимых проектов и программ»¹³.

Конструктивным также является определение ГЧП как особого института, позволяющего реализовывать потенциал частной инициативы и в то же время сохранять контрольные функции за государством в стратегических отраслях экономики.

Для того чтобы наиболее полно раскрыть сущность данного явления, необходимо исходить из экономической сути понятия «партнерство». Применительно к взаимоотношениям различных субъектов общества оно означает определенное сочетание интересов участников партнерских отношений, которое становится взаимовыгодным по отношению к каждому из них. Следовательно, основным признаком государственно-частных партнерских отношений является органическое сочетание интересов общества и бизнеса.

Выделим признаки, определяющие экономическую сущность партнерских отношений государства и предпринимательского сектора:

- 1) направленность на осуществление конкретных целей, имеющих общественно значимый характер;
- 2) устойчивый характер отношений и способность к их воспроизведению;
- 3) оформление отношений между частными и властными структурами. Это также служит отличительной особенностью партнерских отношений хозяйствующих субъектов. Данный признак обеспечивает прозрачность расходования государственных средств и гарантию удовлетворения общественных потребностей со стороны частнопредпринимательского сектора.

Таким образом, ГЧП можно определить как долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество государства и бизнеса, существующее в правовых институциональных рамках с целью достижения максимального общественного эффекта. Государство, отказываясь от не свойственных для него сфер хозяйственной деятельности, а следовательно, неэффек-

тивного хозяйствования в них, перекладывает функции управления принадлежащей ему собственностью на частный бизнес. В свою очередь, пользуясь государственными гарантиями, предпринимательский сектор вносит в производство тех или иных общественно необходимых благ организационный опыт и знания, оптимизирует экономические процессы и осуществляет инвестиции, тем самым снижая финансовую нагрузку на государственный бюджет.

Рост ВВП в России связан прежде всего с сырьевым и производственным секторами экономики, что не способствует притоку инвестиций в экономическую и социальную инфраструктуру. Поскольку государство не может обеспечить высокий уровень производства общественных благ, модернизацию инфраструктуры, бизнес остается единственным участником хозяйственной деятельности, который может решить эти задачи.

Приватизация государственной собственности дала импульс к развитию предпринимательской инициативы. В то же время, как показывает опыт, сам по себе процесс разгосударствления не гарантирует экономического прогресса, а направлен на усиление конкуренции в экономической сфере, результат которой не всегда положителен. В настоящее время остается актуальным вопрос о развитии конкурентных отношений в естественных монополиях. Так, приватизация активов РАО ЕЭС в 2008 г. привела к разделению функций компании на монопольные (электропередача и центральная диспетчерская служба) и конкурентные (функционирование генерирующих станций и сбытовых компаний) и к ликвидации компании. В ходе приватизации был осуществлен приток инвестиций в отрасль (свыше 800 млрд руб.), не обеспечивший переход к конкурентным рыночным отношениям в электроэнергетике. В энергетике сохранится государственное регулирование ценообразования до 2014 г. Между тем есть опасения, что реформа не приведет к ожидаемому разгосударствлению электроэнергетики, так как государственные корпорации перехватывают приватизируемые активы.

Еще медленнее идет реформирование железнодорожной отрасли. Для мировой практики в сфере строительства дорожной инфраструктуры характерно применение схем ГЧП, которые обеспечивают привлечение капиталов в отрасль со стороны частного сектора. Создание инфраструктуры происходит на концессионной основе, давая мощный импульс к развитию смежных отраслей, обеспечивая тем самым высокие темпы экономического роста.

В России есть значительный потенциал для развития различных форм ГЧП. Однако для их практической реализации необходимо решить принципиальные вопросы. Следует пересмотреть сущность партнерских отношений между властью и бизнесом с целью усиления такой их функции, как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие

проекты. Необходимо учитывать реальные интересы обеих сторон и формировать на основе имеющегося отечественного и зарубежного опыта общую концепцию ГЧП, адаптированную к потребностям экономики.

Сочетание элементов неолиберальной модели госрегулирования и олигархической модели экономики в эффективном партнерстве требует четко выстроенной экономической стратегии развития страны, иначе позитивная роль фактора эффективного предпринимательства при осуществлении совместных проектов может быть утрачена.

Существенной проблемой также является реализация в рамках гражданско-правовых отношений власти и бизнеса публично-правовых функций государства по соблюдению общественных прав. Организовать на такой основе распределение правомочий между сторонами партнерства практически невозможно. В развитых странах научились успешно находить ответы на парадоксы публичных благ. Этот опыт с учетом специфики можно использовать и в России.

Примечания

¹ *Бродель Ф.* Средиземное море и средиземноморский мир в эпоху Филиппа II: В 3 ч. / Пер. с фр. М.А. Юсима. Ч. 1: Роль среды. М.: Языки славянской культуры, 2002. С. 86.

Brodel' F. Sredizemnoe more i sredizemnomorskiy mir v jepohu Filippa II: V 3 ch. / Per. s fr. M.A. Jusima. Ch. 1: Rol' sredy. M.: Jazyki slavjanskoj kul'tury, 2002. S. 86.

² *Daniels R.J. and Triebcock J.* Private Provision of Public infrastructure: an organizational analysis of the next privatization frontier // *University of Toronto Law Journal.* 1996, 46 . P. 375.

³ *Санникова Т.* Государственно-частное партнерство.

http://www.opec.ru/comment_doc.asp?d_no=46833

Sannikova T. Public-private partnership. http://www.opec.ru/comment_doc.asp?d_no=46833

⁴ The EIB Role in Public-Private Partnerships. European Investment Bank. Luxembourg, 2004. www.eib.org/Attachments/thematic/eib_ppp_in.pdf

⁵ Standard and Poor's. Public Private Partnerships: Global Credit Survey 2005. S&P, NY, 2005. www.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/PPP_Credit_Survey_2005.pdf

⁶ Public/private partnerships for innovation: Policy rationale, trends and issues. OECD. 10-12 December 2002, Headquarters, Paris.

⁷ Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. Утв. распоряжением правительства РФ от 17 ноября 2008 г. С. 16.

<http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicPlanning/concept/indexdocs>

Концепција dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitija RF na period do 2020 g. Utv. rasporjazheniem Pravitel'stva RF ot 17 nojabrja 2008 g. S. 16.

<http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicPlanning/concept/indexdocs>

⁸ Основные направления деятельности правительства РФ на период до 2008 г. <http://www.akdi.ru/econom/program/45.htm>

Osnovnye napravlenija dejatel'nosti Pravitel'stva RF na period do 2008 g.

<http://www.akdi.ru/econom/program/45.htm>

⁹ *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство. Теория и практика. М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2010.

Varnavskij V.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Teorija i praktika. M.: ID GU-VShJe, 2010.

¹⁰ Закон правительства Санкт-Петербурга от 24 октября 2000 г. № 552-64 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

<http://www.rg.ru/2006/12/26/piter.html>

Zakon pravitelstva Sankt-Peterburga «Ob uchastii Sankt-Peterburga v gosudarstvenno-chastnyh partnerstvah» ot 24 oktjabrja 2000 g. № 552-64. <http://www.rg.ru/2006/12/26/piter.html>

¹¹ *Исправникова Н.Р.* Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. Электронная библиотека социологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. <http://www.lib.socio.msu.ru/>

Ispravnikova N.R. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii: problemy stanovlenija. Jelektronnaja biblioteka sociologicheskogo fakul'teta MGU im. M.V. Lomonosova. <http://www.lib.socio.msu.ru>

¹² *Дерябина М.А.* Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства. Доклад подготовлен при финансовой поддержке РГНФ проекты № 06-02-001892 и № 04-02-00131а. <http://www.imepi-eurasia.ru/baner/docladD.doc>

Derjabina M.A. Teoreticheskie i prakticheskie problemy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Doklad podgotovlen pri finansovoj podderzhke RGNF proekty № 06-02-001892 i № 04-02-00131a. <http://www.imepi-eurasia.ru/baner/docladD.doc>

¹³ *Квасов Д.А.* Оценка рисков проектов государственно-частного партнерства. Дис. ... канд. экон. наук. РГБ, 2008.

Kvasov D.A. Ocenka riskov proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Dis. kand. jek. nauk. RGB, 2008.