# Внедрение механизмов государственно-частного партнерства как фактор развития регионального бизнеса и экономик регионов

И.Ю. Окольнишникова, В.Г. Куватов

У любого государства возникает потребность в частных инвестициях и предпринимательской инициативе для развития и управления объектами государственной собственности. При этом передача этих объектов в частную собственность по ряду причин невозможна. В связи с этим в последние десятилетия во всем мире происходят значительные институциональные изменения в отраслях, которые ранее традиционно находились в государственной собственности и управлении - электроэнергетике, дорожном строительстве, коммунальном хозяйстве и т. п.

С одной стороны, предприятия этих отраслей обладают выраженной стратегической, экономической и социально-политической значимостью и поэтому не могут быть приватизированы. Но с другой стороны, в государственном бюджете нет достаточных средств, позволяющих обеспечивать их развитие. В сложившихся обстоятельствах правительства передают частному бизнесу во временное долго- или среднесрочное пользование объекты этих отраслей, оставляя за собой регулирование и контроль их деятельности посредством реализации концепции государственно-частного партнерства (ГЧП или Public-Private Partnership - РРР).

В современном понимании государственно-частное партнерство - это организационный и институциональный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных общественно значимых проектов. Эти проекты могут захватывать различные сферы деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ до обеспечения общественно значимых услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

Государственно-частное партнерство является в настоящее время одной из самых удачных альтернатив приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение, объектов государственной собственности. С другой стороны, оно дает бизнесу равные с государством права и большие возможности, не позволяя сводить проект к полной или частичной национализации его ресурсов.

Наиболее показательный опыт государственно-частных партнёрств наработан в Великобритании. Вместе с тем в настоящее время он сформирован во всех развитых странах мира и рассматривается как одно из необходимых условий развития эффективной рыночной экономики. Например, около 15-20 % инвестиционных проектов, реализуемых Канадой или Великобританией, осуществляются именно на принципах ГЧП.

Основная область применения ГЧП в мире - возведение автомагистралей. Для России это одна из актуальных и проблемных тем. С ней связаны многие аспекты развития городов и городских хозяйств. Поэтому именно она требует быстрого качественного решения и в перспективе, при применении механизмов ГЧП, может дать мощный толчок развитию городских инфраструктур.

Важное значение ГЧП имеет при реализации проектов ЖКХ, а также для формирования кластерной экономики, реализации возможно -

стей государственных научных организаций, инновационного предпринимательства. Вместе с тем только начинается использование государственно-частного партнерства в здравоохранении, образовании, культуре, туризме.

Помимо чисто экономической задачи развития определенных секторов экономики, важной целью государственно-частного партнерства является достижение взаимопонимания между государственными органами и частным бизнесом. Яркий пример такого сотрудничества приводит Е. Ясин. Япония, которая начала активно развивать ГЧП после Второй мировой войны, практиковала постоянные консультации между правительством и крупнейшими коммерческими компаниями. На таких встречах принимались принципиальные решения по внешнеэкономической политике страны. По свидетельству специалистов, последовавшие успехи японской экономики во многом стали результатом этой работы [5].

Перечислим основные преимущества государственно-частного партнерства для экономики страны:

возможность осуществления в наиболее короткие сроки общественно-значимых проектов, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования;

универсальность - возможность применения в большинстве секторов экономики;

привлечение значительных объемов негосударственного финансирования для инвестиций в объекты государственного значения;

существенное сокращение государственных расходов на содержание и эксплуатацию объектов инфраструктуры;

разделение рисков проекта между государством и частными инвесторами;

обеспечение экономически эффективного управления реализацией проекта путем передачи управленческих функций частному инвестору;

привлечение современных, высокоэффективных технологий в развитие инфраструктуры;

улучшение инвестиционного климата страны или региона.

Для деловых кругов государственночастное партнерство дает следующие преимущества:

возможность доступа к традиционно государственным сферам экономики;

возможность получения и использования прямой государственной поддержки и участия;

возможность долговременного размещения инвестиций под устраивающие гарантии;

возможность выбрать наиболее выгодный проект из большого перечня;

использование передового зарубежного опыта.

Привлекательность ГЧП для государства определяется следующими факторами:

возможность повышения эффективности проектов за счет участия в них частного бизнеса;

возможность решения системных проблем развития экономики государства (к примеру, строительство современных автомагистралей, международных терминалов аэропортов, развитие здравоохранения и т. д.);

снижение бюджетных затрат за счет привлечения негосударственных средств;

увеличение поступлений от налогов и других выплат в бюджет;

повышение инвестиционной и инновационной активности страны;

повышение уровня конкуренции, снижение тарифов и, как следствие, укрепление социальной стабильности регионов;

возможность разделить риски по проекту, переложив часть из них на бизнес- партнеров.

Привлекательность ГЧП для потребителей и широкой общественности также высока и связана со следующими причинами:

оптимальное распределение налоговых поступлений и, тем самым, эффективное решение социальных проблем;

эффективное управление объектами ГЧП и, как следствие, повышение качества их функционирования;

минимизация тарифов за пользование коммунальными услугами и др.

Единого определения и, соответственно, понимания ГЧП даже в тех странах, где оно зародилось и развивается успешно, до сих пор не сложилось. Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса прямо или косвенно относятся к ГЧП. В специальной печати рассматриваются варианты не только экономического, но и политического, культурного и т. п. сотрудничества государственных и деловых структур.

Вместе с тем детальный терминологический анализ не входит в задачи настоящего исследования. Поэтому отметим только вслед за автором [8], что в рамках данной работы под государственно-частным партнерством будет пониматься взаимовыгодное средне- и долгосрочное сотрудничество между государством и бизнесом, реализуемое в различных формах и ставящее своей целью решение политических и общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях.

В 2004 году на международной конференции в Москве, проводившейся под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), были выделены базовые признаки, характерные для ГЧП в плане экономического взаимодействия:

стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным сектором экономики;

взаимоотношения сторон должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, программах и др.) и носить партнерский, то есть равноправный характер;

стороны должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;

стороны партнерства должны объединить свои вклады для достижения общих целей;

стороны партнерства должны распределять между собой расходы и риски, а также участвовать в использовании полученных результатов [9].

Несмотря на то, что данные признаки были определены для ГЧП в инновационной сфере, они в равной мере присущи государственно-частному партнерству и в других отраслях и сферах отечественной экономики.

Выделяются следующие основные формы ГЧП [8]:

взаимодействие на основе государственных контрактов;

арендные отношения;

финансовая аренда (лизинг);

соглашения о разделе продукции (СРП);

инвестиционный контракт;

концессионные соглашения;

акционирование;

долевое участие частного капитала в государственных предприятиях(совместные предприятия).

Выбор конкретной модели взаимодействия осуществляется, как правило, в зависимости от того, в каких сферах реализуется соглашение. Если рассматривать мировой опыт реализации проектов ГЧП, можно выявить некоторые закономерности.

Так, модель оператора характеризуется четким разделением ответственности между частными партнерами и государством при сохранении за последним контролирующих функций. Эта модель получила широкое распространение в переработке отходов.

Модель кооперации используется в ситуациях, когда конкретные услуги определены недостаточно четко, а потому их сложно сделать самостоятельными объектами налогообложения и амортизационных отчислений. В этом случае партнерство реализуется через совместную проектную компанию государства и частного инвестора.

Договорная модель часто применяется в энергетике, в которой инвестиции направлены, в первую очередь, на снижение текущих издержек. Полученная экономия нередко превышает инвестиционные затраты.

Модель финансовой аренды (лизинга) подразумевает передачу государством в аренду частному сектору какой-либо государственной собственности. Это могут быть здания, сооружения, производственное оборудование, транспортные средства, инженерные комплексы и т. д. При этом в качестве платы за пользование переданным имуществом государство взимает с частных компаний арендную плату. Отметим, что в мире накоплен значительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом. Этот механизм часто применяется для сооружения общественных зданий [4].

Особого внимания, по нашему мнению, заслуживает внедрение в рамках ГЧП модели концессии, названной Группой Всемирного банка наиболее распространенной за рубежом формой ГЧП при осуществлении крупных капиталоемких проектов. Она, как правило, результативна в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также в тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру невозможна по политическим или правовым причинам.

Как известно, концессия - это система отношений между государством (концедентом) и частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства.

По мнению специалистов, концессии являются наиболее развитой, перспективной и комплексной формой ГЧП по ряду причин:

- концессионные отношения, в отличие от контрактных или арендных, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять долгосрочное стратегическое планирование своей деятельности;

в концессиях бизнес-структуры обладают наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что выгодно отличает их от совместных предприятий;

в случае нарушения концессионером условий договора, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов, у государства остается достаточно рычагов воздействия на частный бизнес и по условиям концессионного договора, и в рамках законодательных норм;

согласно концессионному договору, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжаться ею.

Перечисленные причины позволяют государству и бизнес-структурам быть уверенными в реализации своих интересов, что дает основание считать эту модель потенциально перспективной. Кроме того, концессионная модель лучше других защищена юридически. С 2005 года в России действует Федеральный закон «О концессионных соглашениях», в июне 2008 года в него были приняты поправки, которые, хотя и не смогли решить все правовые проблемы, стали существенным шагом вперед в области правового регулирования и выстраивания цивилизованной системы государственно-частного партнерства.

Вместе с тем среди основных правовых проблем с данным законом можно отметить:

искусственное сужение сферы применения - в настоящее время он охватывает только инфраструктурные проекты;

неурегулированность прав концессионеров и гарантий их безубыточной деятельности;

неустановленность в соглашении тарифов на работы или услуги концессионера на период действия соглашения и др.

Полагаем, что решение перечисленных проблем должно стать важным шагом к реализации концессионного механизма, прежде всего, в общественно значимых секторах российской экономики.

В зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ, выделяют следующие основные механизмы государственно-частного партнерства в форме концессий. Нередко они переплетаются, создавая новые схемы.

Механизм - BOT (Build, Operate, Transfer - строительство-эксплуатация / управление-передача) - представляет собой классический вариант концессий, при которой концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию объекта на правах собственности за свой счет и на свой риск. При этом иногда, согласно концессионному договору, издержки могут распределяться между концессионером и государством. По истечении определенного срока, на протяжении которого концессионер получает прибыль от эксплуатации объекта и, тем самым, возмещает издержки на строительство, объект концессии передается в собственность государства. Однако в договоре может быть предусмотрено и право концессионера на дальнейшее продолжение управления объектом.

Сходным механизмом является механизм ROT (Rehabilitate, Operate, Transfer - ре- конструкция-управление-передача), при котором вместо строительства нового объекта ведется реконструкция объекта уже имеющегося.

Мировая практика применения концессий показывает, что схемы данного типа могут показать высокую результативность в транспортном и энергетическом секторах экономики. Например, есть примеры их эффективного использования при строительстве автострад (Италия, Испания, Южная Корея), трубопроводов (Германия), электростанций (Турция, Индия, Таиланд), аэропортов (Египет, Греция, Канада), туннелей (Франция), стадионов и других объектов инфраструктуры.

С нашей точки зрения, схема BOT потенциально может быть эффективна при строительстве и введении в строй крупных дорогостоящих объектов здравоохранения, требующих значительных капиталовложений. Речь идет, прежде всего, о строительстве многопрофильных лечебно-профилактических либо лечебнодиагностических учреждений амбулаторностационарного типа в тех областях медицины, которые наиболее необходимы обществу. Это могут быть крупные современные перинатальные центры, онкологические клиники, клиники сердечно-сосудистой хирургии и т. д.

Создание таких общественно-значимых проектов, которые должны неизменно находиться в собственности государства, предполагает крупные вложения в строительство, техническое оснащение, инновационные технологии, расходные материалы, медикаменты, дорогостоящее обучение персонала и т. п. Схема BOT позволяет привлечь к их сооружению частный капитал, который после ввода клиники в эксплуатацию получит право ее эксплуатации до достижения окупаемости вложенных средств.

Механизм BOOT (Build, Own, Operate, Transfer - строительство-владение-эксплуата- ция/управление-передача) предполагает, что бизнес-структура получает право не только пользования, но и владения объектом в течение всего срока соглашения, по истечении которого он передается государству. Наряду с ним, существует и т. н. «обратный BOOT». Он подразумевает противоположный порядок действий, при котором государство финансирует и возводит инфраструктурный объект, а затем передает его в доверительное управление частному партнеру с правом постепенного выкупа его в свою собственность.

Механизм BTO (Build, Transfer, Operate - строительство-передача-эксплуатация / управление) предполагает передачу объекта государству по завершении строительства. Особенностью этой схемы является то, что концессионер сразу после возведения передает объект государству, а уже потом осуществляет его эксплуатацию с целью возмещения издержек и получения прибыли. Такая схема является максимально выгодной для государства, так как оно имеет возможность контроля над объектом концессии и может влиять на решения и действия концессионера, если они наносят ему ущерб.

При реализации механизмов ВОО (Build, Own, Operate) и ВООТ (Build, Own, Operate, Transfer) концессионный договор заключается на неопределенный срок или же право собственности на объект остается за концессионером на постоянной основе. Как показывает практика, в настоящее время это одни из самых непопулярных и редко встречающихся концессионных схем.

Еще одной разновидностью является механизм DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer - проектирование-строительство- владение-эксплуатация/управление-передача). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование.

В использовании механизма BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer - строительство-эксплуатация/управление-обслуживание- передача) особый акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и

текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов.

В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate - проектирова- ние-строительство-финансирование- эксплуатация/управление) помимо ответственности частного партнера за проектирование специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов.

ВОМТ (Build, Operate, Maintain, Transfer) - специфическая схема концессий, в основном используемая при строительстве и эксплуатации газопроводов. В договоре четко указываются права и обязанности концессионера, а также срок эксплуатации им газопровода [1].

Особой формой ГЧП можно считать соглашения о разделе продукции, широко используемые в мировой практике в ресурсодобывающих отраслях. Такая форма ГЧП стала легитимной в 1995 году, после принятия ФЗ РФ «О соглашениях о разделе продукции».

СРП является договором, в соответствии с которым государство предоставляет инвестору - субъекту предпринимательской деятельности «...на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением.

Недостатком этой формы партнерства является излишняя бюрократизированность и чиновничьи препоны. Так, по оценкам Министерства природных ресурсов, в настоящее время до начала реализации любого соглашения о разделе продукции необходимо пройти 28 этапов подготовки и согласований [3].

По мнению С.Н. Ларина, принципиальная схема взаимодействия участников ГЧП имеет следующую ступенчатую структуру:

Формирование и выражение инициативы о создании проекта ГЧП государством.

Предложения частного бизнеса по реализации выдвинутой инициативы.

Согласование существенных условий, а также интересов государства и частного бизнеса в рамках будущего проекта.

Закрепление достигнутых договоренностей между государством и бизнес-структурами в контракте.

Исполнение сторонами принятых в рамках проекта ГЧП обязательств.

Анализ полученных результатов.

Разработка новых, более совершенных моделей ГЧП.

Формирование новых инициатив со стороны государства [2].

Вместе с тем, описанная схема является оптимальным вариантом реализации механизма ГЧП и в реальности сопряжена со множеством трудностей. Это закономерно, так по данным Всемирного банка более 50 % проектов ГЧП при своем воплощении в жизнь сталкиваются с системными проблемами.

В России, которая находится в самом основании возрастающей «кривой готовности» государств к реальному внедрению механизмов ГЧП [6], развитие партнерства тормозит целый комплекс проблем. Перечислим те, которые, по нашему мнению, являются основными.

Первый блок проблем носит общественнополитический характер. Он в той или иной мере связан с недостаточной степенью готовности российского общества к реализации государственно-частного партнерства. Основными проблемами в данном ракурсе являются:

отсутствие государственной национальной концепции поэтапного введения и использования моделей ГЧП, содержащих перспективные для государства направления развития партнерства в области инновационного развития, комплексного решения проблем здравоохранения, повышения качества жизни населения, образования, дорожного строительства и т. д.;

отсутствие в России опыта эффективного взаимодействия между государством и частным бизнесом, что создает определенную степень недоверия бизнеса к государственным инициативам, а также требует тщательного изучения и рационального применения опыта зарубежных стран.

Следующий блок проблемных вопросов носит правовой характер. В настоящее время в России назрела необходимость создания целостной системы законодательных инициатив относительно государственно-частного партнерства. Основными проблемами правового характера, с нашей точки зрения, являются:

отсутствие Федерального законодательства о государственно-частном партнерстве, в котором должен быть установлен предмет регулирования, определены национальные подходы к ГЧП, прописаны формы и механизмы его реализации в России и устранены основные нормативно-правовые и административные барьеры [7];

отсутствие законодательных документов, регламентирующих организацию ГЧП на уровнях субъектов РФ и муниципалитетов, корреспондирующихся с соответствующим федеральным законодательством;

несовершенство Федерального закона «О концессионных соглашениях» и, как следствие, существенные ограничения в его использовании;

несовершенство действующего Федерального закона о государственных закупках (ФЗ РФ № 94 от 21.07.2005 г. в ред. от 20.04.2007 г.) в части недостаточного учета специфики ГЧП и отсутствия механизмов реализации проектов;

сложность урегулирования прав на объекты интеллектуальной собственности, созданные с использованием бюджетных и внебюджетных средств, что практически неизбежно при реализации схем ГЧП и др.

Блок проблем связан и с препятствиями, которые видят в реализации проектов ГЧП бизнес-структуры. Они являются отражением высокой степени недоверия к государству относительно выполнения им своих обязательств:

высокая вероятность непрогнозируемого секвестра бюджетов уже одобренных проектов ГЧП;

высокая вероятность нарушения графиков финансирования партнерских проектов;

возможность досрочного расторжения партнерских договоров без достаточных причин и адекватной компенсации затрат инвестора и др.

Кроме того, бизнес озабочен проблемой неравномерности партнерства, наличием субъективизма в принятии решений со стороны государственных органов, отсутствием должной координации проектов с государственными структурами, сложностью бюрократического механизма ГЧП, чрезмерными ожиданиями государства по быстрому возврату инвестиций и т. д.

Со своей стороны, государство отмечает преценденты неэффективного использования госсобственности частными операторами, а также нерациональное расходование бюджетных средств.

Отдельный блок проблем связан с недостаточной информированностью участников о возможных моделях государственно-частного партнерства и способах их оптимизации. Эти недостатки в равной степени присущи всем сторонам ГЧП - и государству, и бизнес- структурам. Среди них:

отсутствие знаний партнеров о возможностях и способах практической реализации принципов ГЧП;

отсутствие должного уровня осведомленности о возможностях использования различных условий финансирования, реализуемых в рамках ГЧП и т. д.

Перечисленные проблемы являются, по нашему мнению, наиболее принципиальными для развития ГЧП в России. Для их решения необходимо разработать и реализовать комплекс мер по поддержке национальной системы государственно-частного партнерства. Прежде всего, необходимо принятие системы законодательных актов, регламентирующих ГЧП. Важно на уровне государства установить приоритетные сектора экономики для инициирования и поддержки ГЧП-проектов. С нашей точки зрения, такими секторами должны быть:

инновационная деятельность;

здравоохранение и повышение качества жизни населения;

природоохранная деятельность;

жилищно-коммунальное хозяйство;

дорожно-транспортные системы;

комплексные проекты развития региональной экономики и маркетинга регионов.

Необходимо создать четкие процедуры разработки и обсуждения проектов ГЧП с привлечением тех представителей гражданского общества, интересы которых они затрагивают.

Актуальным является развитие аналитических исследований государственно-частного партнерства и создание программ повышения квалификации кадров в области ГЧП. Необходимо организовать подготовку, переподготовку и повышение квалификации как для государственных служащих, так и для представителей бизнеса.

Реализация перечисленных мер будет способствовать развитию государственно-частного партнерства и, в конечном счете, выработке эффективного механизма развития и поддержки регионального бизнеса и экономик регионов.

Список литературы

Дерябина, М.А. Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства: доклад на секционном ученом совете научного направления «Теория экономики» / М.А. Дерябина. - http://www.inecon.ru/ru/index.php?go= Content&id=29.

Ларин, С.Н. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и российские реалии / С.Н. Ларин // Государственно-частное партнерство в инновационных системах / под общ. ред. С.Н. Сильверстова. - М.: Изд-во ЛКИ, 2008. - С. 51-62.

Осадчая, И. Становление крупных бизнес- структур в России и их взаимоотношения с государством / И. Осадчая, Н. Осадчий // Наука и жизнь. - 2007. - № 2.

Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора / Л. Шарингер //Мир перемен. - 2004. - № 2.

Ясин Е.Г. // Российская газета. - Федеральный выпуск № 3631 от 17 ноября 2004 г.

Deloitte Research: Closing Infrastructure Gap, 2007.

http://www. hse. ru/lingua/en/news/recent/4016069. html

http://lobbying.ru/print.php?article\_id=2359

http://ifti.ru/publications/9