

К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Государственно-частное партнерство – совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях. Сущность государственно-частного партнерства – это система социально-экономических отношений, которые складываются между государственным и частным секторами экономики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; малый бизнес; финансовый кризис.

Одним из основоположников идеи государственно-частного партнерства (ГЧП), на наш взгляд, следует считать Дж.М. Кейнса. В XX столетии западная экономическая теория рыночного развития характеризовалась развитием неоклассического направления.

Уже в 30-е гг. XX в. небывалой остроты достигли кризисные процессы в экономике и экономической теории Запада. Существовала острая потребность в новой рыночной теории, которая смогла бы четко объяснить существование таких явлений, как массовая безработица, длительное падение производства, существование неиспользованных производственных мощностей при относительной ограниченности народного потребления, и показала возможные пути выхода из кризисного положения без уничтожения рыночных основ хозяйствования.

Видимая потребность в новой рыночной теории была удовлетворена выходом в свет труда Дж.М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег» (1936). После этого большинство молодых экономистов-рыночников стали последователями теории Кейнса. В ней была подвержена обоснованной критике идеализация классиками механизма рыночного саморегулирования, доказана необходимость активного государственного вмешательства в экономику и предложены инструменты регулирования.

По Кейнсу, достижение полной занятости возможно при наличии эффективного спроса. Под ним понимается та величина совокупного спроса на реальный объем национального производства, при которой предприниматели надеются получить максимальную прибыль. Однако достигнуть полной занятости исключительно за счет действия стихийных сил невозможно. В связи с этим Дж.М. Кейнс отложил как ошибочный основоположный закон классической и неоклассической экономической теории – так называемый закон Ж.Б. Сея, согласно которому предложение автоматически рождает личный спрос.

Выход из положения Кейнс видел в увеличении инвестиций, отводя им решающую роль в расширении эффективного спроса. Поскольку при увеличении занятости затраты потребителей растут медленнее, чем растет цена совокупного предложения, рост занятости выявится нерентабельным, если только резерв, который образовался, не будет «заполнен» ростом инвестиций.

Для увеличения инвестиций необходимо, во-первых, снизить ставку процента на кредиты, во-вторых, увеличить государственные затраты (расширение государственных закупок товаров и услуг, государственные инвестиции), в-третьих, поднять уровень эффективности капиталовложений. С этой целью Кейнс предлагал два инструмента регулирования эффектив-

ного спроса – денежно-кредитный и бюджетный, отдавая предпочтение последнему.

Заметим, что многие практические шаги, предпринимаемые в развитых странах для преодоления глобального финансового кризиса, вполне «вписываются» в основные постулаты кейнсианской теории [1. Т. 1. С. 74].

В данный момент весь мир столкнулся с проблемой глобального финансового кризиса и как следствие все пытаются экономить. Но, с другой стороны, именно в рамках жестких бюджетных ограничений во всем мире и возникала тема ГЧП. Инфраструктура – очень капиталоемкая вещь, никогда не хватит бюджета города, региона или страны, чтобы освоить строительство дорог, инженерной инфраструктуры, социальной инфраструктуры в соответствии с потребностями современной экономики. Деньги необходимо привлекать, эффективно использовать и надежно расплачиваться за результат. В современной ситуации деньги не исчезли из экономики, скорее, возникла проблема доверия между контрагентами на рынках, особенно в банковской сфере, и если государство сделает шаги к тому, что его проектам станут больше доверять, как раз в инфраструктурные проекты можно будет привлечь частные деньги. Приведем пример из истории: в Великую депрессию американцы строили дороги, но ведь деньги на их строительство государство занимало, что было лучшей альтернативой коротким схемам разваливающихся банков и стагнирующего фондового рынка.

Современный мировой опыт государственно-частного партнерства подтверждает реальность перспектив и экономическую эффективность осуществления проектов на основе ГЧП. Заслуживает особого внимания факт, что начиная с 90-х гг. XX в. «в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах создано более 2700 ГЧП, в том числе и в сфере инфраструктур» [2. С. 3].

Согласно данным отчета Лондонской международной финансовой службы, занимающейся поддержкой экспорта британских финансовых услуг, проекты на основе ГЧП разрабатываются в настоящее время в 60 странах мира.

Когда речь заходит об успешном опыте государственно-частного партнерства, подавляющее большинство экспертов отдают пальму первенства Великобритании. Великобритания лидирует и по общему числу проектов, и по числу отраслей, где применяется ГЧП. В частности, именно в этой стране впервые появились частные тюрьмы. Конечно, интересно было бы понять, в чем секрет лидерства англичан. А началось оно с прихода к власти Маргарет Тэтчер, занявшей в 1979 г. пост премьер-министра страны. При ней многие английские госкомпании (в частности British Petroleum и Rolls Royce) были приватизированы.

Следующим премьер-министром стал Джон Мейджор. К его основной заслуге относят принятие Хартии прав гражданина. Суть ее заключалась в том, что госведомства должны опубликовать стандарты обслуживания клиентов и принять обязательства их выполнять. Еще одной важной заслугой Мейджора стала программа «Частная финансовая инициатива» (Private Finance Initiative, PFI), которую можно считать началом ГЧП.

Эту программу в 1992 г. привел в действие министр финансов Великобритании консерватор Норман Леймонт. В «пассиве» он имел значительный бюджетный дефицит и отсутствие средств на реализацию проектов, требовавших государственного финансирования. Основная идея этой инициативы – привлечение фирм-исполнителей из частного сектора, которые были бы ответственны за полный жизненный цикл проектов на базе стандартизированных контрактов. В числе последних громких проектов относится модернизация лондонского метро, которую журналисты часто ошибочно называют приватизацией [3].

Международный опыт показывает, что сотрудничество между государственным и частным секторами, которое на практике часто осуществляется в форме государственно-частного партнерства, является высокоэффективным способом развития и управления различными объектами государственной инфраструктуры.

Так, современная практика ГЧП в Германии содержит наглядные примеры реализации аналогичных проектов в сфере строительства. В июне 2006 г. специально созданное для таких целей подразделение немецкой строительной компании Hochtief подписало контракт, по которому оно будет финансировать, реставрировать и затем управлять Центром профессионально-технического обучения в г. Леверкузене. Центр состоит из трех комплексов зданий и причислен к разряду исторических памятников. Стоимость контракта оценивается примерно в 70 млн евро.

Следует подчеркнуть, что школьный центр в Леверкузене – это уже четвертый проект государственно-частного партнерства Hochtief в сфере общественного строительства в Германии. Общий объем аналогичных проектов оценивается в 650 млн евро [4].

Взаимодействие государства и частного сектора для решения общественно значимых задач имеет давнюю историю, в том числе и в России. Однако наиболее актуальным ГЧП стало в последние десятилетия. С одной стороны, усложнение социально-экономической жизни затрудняет выполнение государством общественно значимых функций. С другой – бизнес заинтересован в новых объектах для инвестирования. ГЧП представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности.

В последнее время тема государственно-частного партнерства в нашей стране приобретает все большую актуальность. Термин «ГЧП» все чаще появляется в СМИ, звучит из уст представителей исполнительной власти различного уровня, бизнес-сообщества, а также ученых и специалистов.

Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП. В широком смысле подразумевает под

ГЧП конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке, образовании и т.д.

В числе базовых признаков государственно-частных партнерств в узкой (экономической) трактовке можно назвать следующие: сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес; взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе; взаимодействие сторон имеет равноправный характер; ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную, социально-экономическую направленность; в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон; финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определенных пропорциях.

Как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

ГЧП применяется в проектах, где ресурсы частного сектора используются для оказания услуг, которые традиционно предоставляются государством. В России, конечно, государства слишком много. Но государственная доля в «Газпроме» – вовсе не ГЧП. Хотя это и типичный образец российского варианта госкапитализма.

ГЧП более всего распространено в так называемых инфраструктурных проектах: ЖКХ, транспортной инфраструктуре (автомобильные и железные дороги, порты и аэропорты), телекоммуникациях, электроэнергетике. По числу проектов в мире лидируют постройки автомагистралей. До 80% проектов – это партнерства именно в транспортной сфере. Среди оставшихся самую большую долю занимают проекты в ЖКХ.

В России уже довольно много действующих проектов ГЧП. И большинство из них были реализованы в сфере водоснабжения и очистки сточных вод. Объяснение такому явлению достаточно простое. В этой сфере государство готово брать на себя значительную часть проектных рисков, которые не хотят нести частные инвесторы. Такая его роль объясняется тем, что ряд экономических рисков водных проектов оно может достаточно эффективно контролировать. Большинство россиян пользуются системой водоснабжения, причем оплачивают эти услуги не по счетчику, вне зависимости от количества потребляемой воды. Умножая число потребителей на тариф (который тоже относительно стабилен и вряд ли резко изменится), можно легко посчитать денежные потоки проекта. При легко прогнозируемой выручке частных партнеров проще привлечь в проект.

Государственно-частное партнерство чаще всего осуществляется в рамках проектного финансирования. Это понятно: как правило, цель создания ГЧП – реализация крупных проектов, на которые на текущий момент у государства не хватает сил и средств. Государство выступает лишь одной из сторон, заключающих контракт, и это вносит серьезные изменения в то, как оцениваются и распределяются риски.

А создание проектов ГЧП – это, по сути, и есть искусство написания правил и распределения рисков. Этим последним может быть великое множество. На-

пример, в проектах строительства дорог это риски соблюдения сметы и сроков, производственные риски, рыночные риски (прогноз объема перевозок и уровня приемлемых тарифов), финансовые (колебания валют и процентных ставок), экологические риски. Такие риски могут управляться кредиторами, частной стороной проекта. Они в целом не отличаются от рисков тех проектов, где компании участвуют одни, без государства: скажем, при строительстве нового завода.

Но в проектах ГЧП они лишены возможности повлиять на государство, которое может изменить правила игры, т.е. на политические риски, риски изменения правовых условий, риски нестабильности и контрактный риск. Такие риски может в значительной степени брать на себя государственная сторона, гарантируя частной какие-то компенсации.

Анализируя влияние ГЧП на взаимодействие бизнеса с системой образования, следует выделить задачи, которые государство должно поставить перед бизнесменами.

1. Активное участие бизнеса в определении содержания подготовки специалистов. Высшие учебные заведения страны должны находиться в постоянном контакте с представителями бизнеса как будущими работодателями для выпускников вузов. В данное время складывается ситуация при которой Университеты не имеют информации о реальной потребности предприятий и бизнеса в кадрах.

2. Задача ресурсного обеспечения. Бизнес должен быть заинтересован обеспечивать вузы ресурсами (материальными, интеллектуальными и т.д.), благодаря которым через определенное время будет получать высококвалифицированных специалистов.

3. Задача целевого обеспечения. Бизнес должен участвовать в формировании целей обучения будущих специалистов, составлять программу (изучаемые предметы, необходимые практические семинары и т.д.) с учетом тех задач и потребностей, которые пригодятся в будущем при поступлении на работу.

4. Непосредственное участие представителей бизнеса в процессе обучения студентов. Участие директоров предприятий и владельцев фирм в лекциях, семинарах, предоставление студентам трудовой практики с возможностью последующего трудоустройства.

В настоящее время проекты ГЧП в социальной сфере имеют особое значение. Как заявил 02.03.09 г. в Мадриде президент РФ Д.А. Медведев, развитие образования в стране одна из важнейших задач государства. Образование населения является одним из 4 национальных проектов, которые до недавнего времени непосредственно курировал Д.А. Медведев. В данном национальном проекте упоминается, что бизнес должен принимать активное участие в поддержке образования. Данные цели государство может достичь с помощью проектов ГЧП [5].

В России государственно-частное партнерство пока так и не стало эффективным механизмом, с помощью которого можно поднять в стране здравоохранение, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство и энергетику.

В последние годы правительство предприняло ряд попыток укрепить механизм ГЧП. В 2005 г. был принят, но фактически так и не заработал закон «О концессион-

ных соглашениях», который определял отношения государства и бизнеса в тех сферах, где объекты не подлежат приватизации. Остановила концессии, в частности, неурегулированность в законе прав концессионеров и гарантий их безубыточной деятельности. Не было закреплено безоговорочное право собственности концессионера на созданное им в результате выполнения соглашения имущество. Препятствием для частного инвестора было и то, что закон не предусматривал установления в соглашениях тарифов на работы или услуги концессионера на период действия соглашения.

На данный момент самым эффективным участником ГЧП является Внешэкономбанк (ВЭБ). Его последняя инициатива – перенести центр тяжести ГЧП в регионы. ВЭБ выступает за создание региональных корпораций в форме открытого акционерного общества. Уже созданы Южно-Якутская, Самарская, Калужская и Красноярская корпорации.

Ответственность за организацию проектов ГЧП лежит на органах государственного и муниципального управления (ОГМУ). В этой связи важнейшими партнерами Внешэкономбанка являются региональные или муниципальные органы власти, ответственные за организацию проектов ГЧП.

Глобальные экономические перспективы на 2009–2011 г., а именно так называется новый доклад Всемирного банка (ВБ), выглядят довольно мрачно. Эксперты банка нанесли сокрушительный удар по надеждам тех, кто полагал, что мировой финансовый кризис окажется не таким уж разрушительным. Экономический рост, прогнозируют специалисты ВБ, в данный период будет наименьшим с 1970 г. А объемы мировой торговли, пойдут на спад впервые с 1982 г. [6. С. 5].

Что же касается ближайших экономических перспектив России, то Президент РФ Д.А. Медведев заявляет, что Правительство не собирается «сворачивать» принятые ранее социальные и экономические программы. В том числе и очень важный, по словам Медведева, вопрос по поддержке малого бизнеса, развитие которого, как не раз заявляли Президент вместе с премьер-министром, в России – одна из важнейших задач Правительства. На наш взгляд участие малого бизнеса в ГЧП полностью укладывается в цели и задачи, озвученные Президентом и премьером, а также открывает новые возможности как для его развития, так и для развития среднего бизнеса [7].

Но участие малого и среднего бизнеса в ГЧП ограничивается в первую очередь размерами проектов. Понятно, что быть полноправным партнером в проекте стоимостью несколько десятков миллионов долларов они не могут. Пока что в этом качестве выступали только крупные иностранные или российские компании.

Но широкое распространение ГЧП дает шанс предприятиям среднего и малого бизнеса проявить себя в качестве подрядчиков. Ведь специально созданная проектная компания привлекает иногда несколько десятков партнеров. В условиях многих тендеров по определению инвестора для проектов ГЧП записано, что победитель обязан привлечь местные строительные компании для производства как минимум трех четвертей строительных работ. Большие шансы поучаствовать в таких проектах имеют производственные компании,

чи разработки нужны для реконструкции объектов электроэнергетики, городского хозяйства, транспортных артерий.

Примером может служить иногда более чем стопроцентный рост производства за несколько лет у совсем было зачахших компаний, обслуживавших железные дороги (вагоностроительных и пр.). Руководство РЖД после десятилетнего перерыва приняло полноценную инвестиционную программу. Такого же масштаба инвестиции ожидают и ЖКХ, и электроэнергетику.

По нашему мнению, Правительству РФ следует уделить большее внимание возможному участию в проектах ГЧП малого бизнеса.

Для участия в ГЧП малого, среднего и крупного бизнеса необходимо решить ряд задач, без которых развитие ГЧП в России просто невозможно: совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы поддержки предпринимательства; оказание консультационной поддержки субъектам предпринимательства; оказание информационной, методической поддержки; обеспечение деятельности инфраструктуры для поддержки субъектов предпринимательства; оказание административно-организационной поддержки; оказание финансовой поддержки; подготовка в вузах кадров для среднего и малого бизнеса.

Эти, а также другие задачи необходимо решить государству для привлечения в ГЧП крупного, среднего и, что немаловажно, малого бизнеса. Ведь во многих развитых западно-европейских странах экономика на 70–80% состоит из малых предпринимателей, в то время как в России она остается «сырьевой». И наполняемость бюджета в России во многом зависит от цен на

сырье и энергоресурсы, а следовательно, и благосостояние граждан напрямую зависит от колебаний цен на рынках цветных металлов, нефти, газа и т.д.

Подводя итог, следует заметить, что в России на высшем уровне пока готовых положительных примеров ГЧП нет во многом из-за ставки на сверхсложные проекты. Проекты предлагаемые для ГЧП, слишком крупные и требуют огромных вложений. В России ГЧП воспринимается исключительно применительно к крупным проектам, и в то же время мелких проектов, предлагаемых инвестору, совсем нет. Ведь для того, чтобы механизм прижился, его нужно опробовать, сделать массовым. В Великобритании почти все школы и больницы строят на принципах ГЧП, Китай только в области водоснабжения предлагает на рынок в год по 30–35 проектов, а в России все проекты – стройки века. И в первую очередь это задача государства.

Используя ГЧП, государство получает помощь в проектах, на которые у него не хватает средств, дает возможность зарабатывать бизнесу, развивая и поддерживая тем самым собственную экономику. Бизнес, в свою очередь, имеет возможность осуществлять проекты, поддерживаемые государством, и получать гарантированную прибыль.

Таким образом, на наш взгляд, в условиях мирового финансового кризиса ГЧП приобретает гораздо большее значение и для государства и для предпринимательства. Но нужно помнить, что проекты ГЧП – это, в первую очередь, бизнес-проекты и, несмотря на то, что государство, безусловно, должно выполнять контролирующую функцию, бизнес должен видеть, понимать и сохранять свой интерес.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления*. М., 2004. Т. 1. С. 74–90.
2. *Ситнина В.* Равнение на 1970-й // *Время новостей*. 12.12.2008.
3. Режим доступа: www.gks.ru
4. Режим доступа: www.gmcgks.ru
5. Режим доступа: www.evto-news.com
6. *Московская правда*. 30.01.2009.
7. Режим доступа: www.minfin.ru

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 2 марта 2010 г.