

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

© 2012 Е.М. Волкова

Российский государственный гуманитарный университет, г. Москва

E-mail: fashion_kate@mail.ru

Одним из основных источников развития экономики, помимо средств государственного бюджета, являются частные инвестиции. Именно поэтому все большее значение для нашей страны приобретает такая модель финансирования, как государственно-частное партнерство, где могут учитываться интересы как государства, так и частного бизнеса.

Ключевые слова: конкурентоспособность, товарищество, частный сектор, общественные блага, приватизация, косвенная приватизация, национализация.

Страна у нас большая, но не очень богатая пока, по всем объектам принять федеральные программы невозможно, поэтому нужно государственно-частное партнерство.

Д. Медведев

Не так давно в России стала активно использоваться “модель социальной ответственности бизнеса”, в которой бизнес-сообщество берет на себя часть затрат в реализации социально значимых проектов, а также в развитии общественных отраслей. Вследствие этого распространяется такой способ реализации проектов, как государственно-частное партнерство (ГЧП).

Наиболее успешна реализация ГЧП в Великобритании, которая лидирует и по общему числу проектов, и по числу отраслей, где применяется ГЧП. При премьер-министре Джоне Мейджоре была опубликована программа “Частная финансовая инициатива” (Private Finance Initiative, PFI), к которой принято возводить все современные формы ГЧП. Ее в 1992 г. привел в действие министр финансов Великобритании Норман Леймонт. Основная идея этой инициативы - привлечение фирм-исполнителей из частного сектора, которые были бы ответственны за полный жизненный цикл проектов на базе стандартизированных контрактов. К числу последних громких проектов PFI относится модернизация лондонского метро¹.

Сотрудничество государства и частного сектора для решения важнейших общественно значимых задач имеет давнюю историю не только в мире, но и в России.

ГЧП в силу известных обстоятельств не могло использоваться в условиях бывшего СССР, хотя и в царской России, и в 1920-е гг., в период

НЭПа, такая форма ГЧП, как концессия, имела весьма широкое и эффективное применение.

В 1920-е гг. концессии создавались почти во всех отраслях народного хозяйства СССР. Концессионные соглашения реализуются на основе публичного имущества, в том числе с использованием бюджетных средств. Свыше 80 % этих концессий были сосредоточены в сфере добычи золота, серебра, свинца, марганца, нефти, в производстве цветных металлов, в эксплуатации лесных, рыбных ресурсов, в машиностроении, электроэнергетике и т.п.²

Государственно-частное партнерство - перевод с английского распространенного в мире понятия public-private partnership (public - государство, private - частный, partnership - партнерство). Однако “государство” (public) здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции, под “public” понимается совокупность общественных институтов, которые реализуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов. Понятие “государство” включает также культурные, образовательные, академические и прочие учреждения общественного сектора.

Предмет ГЧП составляют государственная и муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые государством, муниципальными органами власти и организациями бюджетного сектора.

Отношения собственности в проектах ГЧП не изменяются, сколь бы ни велика была роль частного сектора в качестве инвестора, менеджера или оператора.

Наиболее общее определение ГЧП дает Всемирный банк: «ГЧП - это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций, и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования»³.

В Соединенных Штатах Америки под ГЧП понимается закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней в согласованной форме участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти. Соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией. Основные права собственности в отношении объекта не изменяются, и государство, даже после передачи объекта частной компании, остается его собственником⁴.

В Великобритании данная форма хозяйствования определяется как «ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон бизнес-структур и форм товарищества: от «частной финансовой инициативы» до совместных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций на принадлежащих государству предприятиях, осуществляющих коммерческую деятельность»⁵.

В Ирландии под ГЧП понимается сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор.

Частным компаниям важно иметь более конкретное определение ГЧП. Так, одна из крупных консалтинговых компаний мира Deloitte отмечает, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг»⁶. Price WaterCoopers и

CMS Cameron McKenna определяют ГЧП как любую сделку, «структура которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели»⁷.

В российской литературе ГЧП - это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления⁸.

Как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов⁹.

Существует два подхода к трактовке категории государственно-частного партнерства. Согласно одному из них, ГЧП идентифицируется с приватизацией и рассматривается как особая ее форма - косвенная приватизация¹⁰. Данный подход учитывает масштабность участия частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства.

В соответствии с другим подходом партнерства находятся на границе государственного и частного секторов, не являясь ни приватизированными, ни национализированными институтами. Это своего рода «третий путь», позволяющий использовать политические по сути формы улучшения предоставления населению общественных (публичных) благ¹¹.

Степень фактического участия частного предпринимательства в совместных государственно-частных проектах может повышаться или, напротив, понижаться в зависимости от избранной формы партнерства и масштабов передачи правомочий собственника частному предприятию. Крайние варианты представляют собой либо простые контрактные отношения с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности, либо полную приватизацию, т.е. окончательную передачу прав собственности от государства частному предпринимателю.

Таким образом, существует два значения термина ГЧП: сотрудничество государства и частного бизнеса и политико-правовая форма такого сотрудничества.

Исходя из опыта стран с развитой рыночной экономикой, можно назвать следующие черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса:

- определенные, часто длительные сроки действия соглашений о партнерстве;
- финансирование проектов за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;
- за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба;
- государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов, определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта;
- разделение рисков между участниками соглашения¹².

Один из ярких примеров использования государственно-частного партнерства в экономике - это использование новых методов взаимодействия государства и бизнеса в образовании. Образование - основа любой экономики и развития общества. Проанализировав затраты государственного бюджета Российской Федерации, можно сделать вывод, что расходы на высшее образование не только не достаточны в масштабах страны, но и неуклонно уменьшаются за период 2012-2014 гг. (см. таблицу).

эффективных форм государственно-частного партнерства в сфере создания инноваций: мировой опыт в области высшего профессионального образования позволяет утверждать, что одной из самых эффективных форм решения данной проблемы являются корпоративные университеты.

Образовательному процессу в них присущи следующие черты: углубленное самостоятельное изучение учебных материалов; практические занятия как решение смоделированных производственных задач; обучение коллег коллегами, "мозговые штурмы", немедленное применение полученных знаний и навыков.

Целью корпоративного университета является формирование профессиональных компетенций, применимых на рабочем месте, а также овладение студентами более широкими компетенциями, направленными на умение решать типовые производственные задачи и развитие критического мышления.

Примером формирования корпоративного университета как ядра кластера инновационного промышленного развития является проект, реализуемый в настоящее время в г. Обнинске¹³.

Большую роль в современной России играют проекты ГЧП при создании и развитии университетских комплексов, объединяющих образова-

Расходы государственного бюджета Российской Федерации на высшее образование

Ассигнования федерального бюджета	2011 г., млрд. руб.	2012 г., млрд. руб.	2013 г., млрд. руб.	2014 г., млрд. руб.
На совершенствование стипендиального обеспечения	8,6	9,9	10,1	10,1
На исполнение расходных обязательств	492,5	559,0	521,5	467,6
В рамках национального проекта "Образование"	36,2	41,6	26,4	26,4
На реализацию мероприятий Федеральной целевой программы развития образования планируются	9,7	11,1	10,8	9,8

Источники: Основные направления бюджетной политики на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов. Информационно-правовой портал "Гарант", 2010. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12077757/>; Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов. М-во финансов Рос. Федерации. 2011. URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/07/ONBP_2012-2014.doc.

Сегодняшняя система государственных учебных заведений зачастую уже не может справиться с повышенным спросом на услуги образования, особенно в условиях бюджетного дефицита. Поэтому все больше стран признают необходимость поддержки со стороны частного сектора, в частности, применения механизма ГЧП в образовании.

В Республике Татарстан переход на инновационный путь развития связывается с поиском

исследовательские учреждения и иные учреждения и организации. Такая инновационная структура вуза позволяет повысить эффективность и качество образовательного процесса, развить его прикладную направленность, максимально использовать интеллектуальные, материальные, информационные и человеческие ресурсы для подготовки специалистов, проведения исследований, разработки инновационных проектов.

Бизнес сегодня призван активно способствовать развитию социальных инвестиций в области образования. Основным содержанием социальной ответственности компаний в наше время является взаимодействие с образовательными учреждениями, их структурными подразделениями, учебными и научными коллективами, расширение присутствия компаний как в самом образовательном процессе, так и в управляющих органах, включая наблюдательные, попечительские и иные виды советов. Причем если раньше частный сектор ограничивался лишь благотворительной помощью, спонсорством или просто пожертвованиями, то сегодня он ориентирован на активное участие в жизни учебного заведения, его развитие, совершенствование материальной базы и т.д. Характерным примером является создание корпоративных университетов как в самих компаниях, так и в рамках высшего учебного заведения.

Основными видами социальных инвестиций в сферу образования могут быть следующие:

- финансовые инвестиции в виде пожертвований в эндаументы, фонды развития, грантовые образовательные программы;
- прямые социальные инвестиции;
- развитие совместных проектов на основе софинансирования и взаимной выгоды;
- лоббирование интересов учебного заведения;
- безвозмездное предоставление товаров и услуг учебному заведению.

Важным направлением является создание и развитие институтов общественного участия: попечительских, общественных, управляющих и иных видов советов, создаваемых в учебных заведениях.

Все более развивающимся направлением ГЧП является создание ассоциаций выпускников - общественных организаций, являющихся добровольными общественными самоуправляемыми организациями¹⁴.

Например, стратегия развития ВШГА МГУ имени М.В. Ломоносова предполагает многообразие форм и механизмов ГЧП. Создан Попечительский совет, в который вошли, наряду с представителями органов власти, топ-менеджеры крупнейших частных компаний. В образовательном процессе принимают активное участие спе-

циалисты органов государственной власти и бизнес-структур. Внедряются стандарты New public management. Создана ассоциация выпускников ВШГА, которая намерена принимать самое активное участие в деятельности и развитии Школы. Планируются различного рода исследования в области ГЧП совместно с органами власти и предприятиями частного сектора. Ведется работа с Внешэкономбанком по разработке образовательных программ в области ГЧП.

¹ *Кашин С.* Британия на хозрасчете // Секрет фирмы. 2005. № 30. С. 117.

² *Амуц Д.М.* Государственно-частное партнерство // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12. С. 17.

³ *Delmon J.* Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance // PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. P. 7.

⁴ Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P. 10.

⁵ Public Private Partnerships - the Government's Approach. London. The Stationary Office. 2000. P. 6.

⁶ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 5.

⁷ Семинар "Государственно-частные партнерства - новая форма взаимодействий государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов", Москва, Посольство Великобритании. М., 2003. С. 226.

⁸ *Виллисов М.В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.

⁹ *Амуц Д.М.* Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-важных проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12. С. 16-24.

¹⁰ Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. P. 67.

¹¹ *Gerrard M.B.* What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? // Finance & Development. 2001. Vol. 38. № 3.

¹² Государство и бизнес: институциональные аспекты. М., 2006. С. 40.

¹³ *Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М.* Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации. М., 2010. С. 139-142.

¹⁴ *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика. Экономический портал, 2010. URL: http://www.anspa.ru/ncd-1-9-535/news_publications.html.

Поступила в редакцию 04.01.2012 г.