

ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА*

© 2013 Ширяева Римма Ивановна

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32

E-mail: zeldner@inecon.ru

Исследуется развитие государственно-частного партнерства как наиболее перспективное направление обеспечения институциональных условий формирования инновационной экономики на основе кооперации потенциалов государственной и частной собственности.

Ключевые слова: государственная собственность, частная собственность, управление, эффективность, кооперация.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) - наиболее перспективное направление трансформации отношений собственности в контексте институциональных преобразований, обеспечивающих условия формирования инновационной экономики. Данное направление развития отношений собственности востребовано современными тенденциями развития технологий, техники, характера хозяйственных связей и форм организации хозяйственной деятельности в условиях построения инновационной экономики. В содержательном плане ГЧП есть процесс адаптации отношений собственности смешанной экономики к специфике инновационной деятельности.

Экономическая литература свидетельствует о наличии разночтений в определениях содержания ГЧП, акцентирующих внимание на его различных аспектах.

В. Г. Варнавский считает, что «государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, выполняемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями в целях реализации общественно-значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности»¹.

В других работах ГЧП определяется как «институциональный и организационный альянс

между общественной властью и частным бизнесом с целью реализации общественно-значимых проектов в широком спектре сфер развития: от стратегически важных отраслей экономики до объектов общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий»².

Некоторыми авторами ГЧП определяется как «правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления»³.

В проекте Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства», одобренном правительством в марте 2013 г., ГЧП определяется как «долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов».

Между приведенными определениями ГЧП нет концептуальных расхождений, в частности, расхождений по поводу того, что его конституирующий признак - сотрудничество государства и частного бизнеса в процессе реализации общезначимых проектов. В то же время отдельные положения в некоторых определениях вызывают сомнения.

По-видимому, нецелесообразно акцентировать внимание на долгосрочном характере взаи-

* Статья подготовлена при поддержке РГНФ. Проект № 12-02-00427.

модействия государства и бизнеса (как это сделано в определении ГЧП федеральным законом), поскольку объектом сотрудничества могут быть не только долгосрочные проекты.

Не вполне правомерно говорить и о равноправии государственного и частного сектора в рамках ГЧП. Поскольку объектом сотрудничества является реализация общественных целей, постольку логичным представляется наделение государства, как субъекта реализации этих целей, некоторыми преимущественными правами, например, правом контроля за ходом реализации проектов.

Не совсем точной представляется и установка, имеющая место в определении В.Г. Варнавского, на то, что ГЧП - это взаимодействие между государством и частным сектором "в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, выполняемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями". В действительности это взаимодействие ориентировано на использование не только государственных ресурсов, но и (и это конституирующий признак ГЧП) ресурсов частного сектора.

Целесообразность широкомасштабного развития ГЧП обуславливается объективной потребностью социально-экономического развития в формировании новых субъектов общественного воспроизводства на основе интеграции принципов управления государственной и частной собственностью. Наибольшая востребованность такого рода интеграции ощущается в сфере инновационной деятельности и во многих традиционных сферах деятельности государства - от развития транспортной и производственной инфраструктуры до производства общественных благ.

Успешной реализации стратегических приоритетов на данных направлениях социально-экономического развития в большей степени соответствуют субъекты, обладающие, с одной стороны, возможностью преодолеть определенные "провалы" как государственной, так и частной собственности, сдерживающие процесс реализации современных тенденций экономического роста и приоритетов экономической политики государства, с другой стороны, возможностью использовать специфические преимущества и специфический потенциал каждой из них.

И государственной, и частной собственности присуща определенная институциональная ог-

раниченность, сокращающая возможности реализации важнейшего приоритета развития российской экономики, зафиксированного в Стратегии развития России до 2020 г., - формирования инновационной экономики.

Абсолютное доминирование интереса частного капитала к максимизации прибыли оставляет вне поля его зрения использование факторов экономического роста, значение которых существенно возрастает в связи с необходимостью обеспечения инновационного характера экономического роста, предъявляющего более высокие требования к процессу воспроизводства человеческого капитала, к организации фундаментальных научных исследований, к расширению масштабов реализации высокорискованных технологических проектов с длительными сроками окупаемости, с высокой степенью неопределенности получения результатов.

В свою очередь, государственной собственности также присущи специфические "провалы", сокращающие возможности оптимизации темпов и качества инновационного развития. Субъекты государственной собственности осуществляют свою хозяйственную деятельность в условиях жестких бюджетных ограничений, что не обеспечивает уровня экономической свободы и гибкости принятия решений, необходимых в условиях осуществления инновационных проектов.

В то же время и частной, и государственной собственности присущ ряд специфических преимуществ, грамотная комбинация которых представляет безусловный интерес для реализации проектов ГЧП.

Основной мотив привлечения частного капитала к выполнению функций государства состоит в острой потребности в использовании финансовых ресурсов частного сектора для их более эффективного выполнения. Наиболее проблемными сферами деятельности государства, особенно нуждающимися в расширении масштабов финансирования, являются производственная, транспортная и социальная инфраструктуры, поскольку возможности финансирования инфраструктурных проектов за счет бюджетных средств резко сократились в период кризиса и пока до сих пор не восстановлены.

Помимо того, экономическая целесообразность привлечения частного капитала к выполнению государством его функций на основе государственно-частного партнерства обуславлива-

ется и возможностью использования в рамках ГЧП преимуществ специфического потенциала частной собственности. Повышению эффективности проектов ГЧП может способствовать использование частной предпринимательской инициативы, большей активности и мобильности субъектов частной собственности в освоении современных технологий управления, безусловного наличия у них естественных мотиваций к эффективной деятельности и более высокой степени экономической свободы.

В свою очередь, преимущества государственной собственности заключаются в высоком уровне концентрации финансовых ресурсов в собственности государства, в возможности государства не подчинять использование государственной собственности исключительно максимизации прибыли, что позволяет направлять значительные ресурсы для обеспечения инвестиционной привлекательности проектов ГЧП для частных инвесторов. В сущности, государственная собственность - основной источник формирования в рамках ГЧП имущественного режима, обеспечивающего полноценную реализацию частной собственности и частных интересов в процессе осуществления государственных проектов.

Центральной задачей государственно-частного партнерства как организационно-экономической формы кооперации потенциалов государственной и частной собственности является обеспечение (на основе использования преимуществ и нейтрализации провалов государственной и частной форм собственности) базовых институциональных основ, необходимых предпосылок формирования инновационной экономики, реализации крупномасштабных инновационных и инвестиционных проектов, как инфраструктурных так и технологических.

В качестве основного механизма формирования новых субъектов общественного производства и новых источников экономического роста на основе кооперации потенциалов государственной и частной собственности в разных формах ГЧП на практике используются различные конфигурации комбинирования государственной и частной собственности с целью формирования на законодательном уровне специального режима имущественных отношений, привлекательного для частных инвесторов.

В идеале такого рода комбинирование государственной и частной собственности в рамках

ГЧП должно обеспечить на законодательном уровне их организацию, не нарушающую интересы ни государства, ни частного капитала. При этом не следует забывать, что основная цель ГЧП - вовлечение частного капитала в процесс реализации общенациональных целей, существенной составляющей которых являются цели социальные, не вписывающиеся в интересы субъектов частной собственности. Поэтому основной интерес государства в рамках ГЧП - предоставление частному капиталу имущественных привилегий, достаточных для обеспечения инвестиционной привлекательности его участия в достижении общегосударственных целей.

Основным источником формирования имущественного режима, обеспечивающего полноценную реализацию потенциалов государственной и частной собственности, активизирующего инвестиционную и инновационную деятельность частного капитала при реализации общезначимых проектов, является использование для достижения этой цели возможностей и преимуществ государственной собственности. Развитие форм ее использования в интересах повышения инвестиционной привлекательности ГЧП выступает одним из важных направлений совершенствования управления государственной собственностью с целью расширения возможностей реализации общегосударственных интересов в условиях формирования новой экономики, осложняющихся довольно жесткими бюджетными ограничениями.

Следует обратить внимание на то, что качество регулирования имущественных отношений в рамках ГЧП одинаково важно для субъектов как государственной, так и частной собственности. Если частный бизнес получает гарантии сбыта результатов деятельности, возможность доступа к использованию финансовых и других активов государства, то государство получает возможность вовлечения частного капитала и компетенций частных менеджеров в процесс реализации своих функций. Поэтому обеспечение надежной защиты прав собственности и интересов каждой из сторон ГЧП на данном направлении играет далеко не последнюю роль.

Особое внимание в процессе государственного регулирования имущественных отношений в рамках ГЧП, на наш взгляд, должно быть уделено качеству законодательной базы развития ГЧП в сфере производства общественных благ. Решение проблем регулирования отношений собствен-

ности в рамках такого рода ГЧП заслуживает особого внимания, поскольку реализация проектов ГЧП, ориентированных на передачу выполнения некоторых государственных функций частному бизнесу, не должна снижать качество и степень доступности для населения услуг по сравнению с качеством и доступностью услуг, предоставляемых государством.

В России государственно-частное партнерство в сферах деятельности государства пока еще не получило широкого распространения. В основном данная форма организации совместной деятельности используется в реализации проектов транспортной инфраструктуры, в энергетике, строительстве, в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В последнее время намечается интерес инвесторов к сфере производства общественных благ, в том числе к рынку медицинских услуг. В 2012 г. частная компания “АФК Система” начала создание на основе своей медицинской “дочки” “Медси” объединенной компании совместно с Государственным унитарным предприятием (ГУП) “Медицинский центр управления мэра и правительства Москвы”. ГУП выкупает акции “Медси”, оплачивая их имуществом. Это пять поликлиник, три стационара и три санатория в Крыму и в Москве. Кроме ГУП, государство в объединенной компании будет представлено Фондом прямых инвестиций, выкупающим 24,98 % акций “Медси”. О политике цен не сообщается, но, учитывая то обстоятельство, что, по мнению представителей “Медси”, действующие тарифы Фонда обязательного медицинского страхования (ОМС) покрывают лишь 20-30 % себестоимости услуг, логично предположить, что, по крайней мере, часть услуг государственных медицинских учреждений, предоставлявшихся до объединения бесплатно, станут платными. Причем стоимость услуг новой компании будет значительно выше тарифов Фонда обязательного медицинского страхования⁴.

Кроме описанного выше примера вовлечения частного капитала в развитие рынка медицинских услуг в Москве можно отметить еще одну аналогичную попытку московской власти развивать ГЧП в сфере медицины. Москва планирует создать высокотехнологичный медицинский центр на основе реконструкции больницы № 63 по концессионному соглашению. По условиям конкурса общий объем инвестиций - 5,5 млрд

руб., в том числе частный инвестор должен вложить в реконструкцию более 4,5 млрд руб., нести расходы в течение 49 лет по эксплуатации и оказывать значительный объем услуг по тарифам Фонда обязательного медицинского страхования. Больница в течение всего срока концессионного соглашения будет оставаться в собственности города⁵.

Признаки ГЧП присутствуют в обоих приведенных примерах, но нельзя не заметить, что такой подход к организации ГЧП в сфере здравоохранения, несомненно, сократит степень доступности медицинских услуг по сравнению с периодом до реализации вышеназванных проектов, поскольку и в том и в другом случае часть услуг, предоставлявшихся ранее бесплатно, станут платными. Данный результат развития ГЧП противоречит его идеологии, его ориентации на реализацию общественных интересов и целей. Поэтому целесообразно предусматривать использование специальных мотивационных механизмов для частных инвесторов, позволяющих им реализовать свои интересы не в ущерб интересам общественным.

Для регулирования ГЧП в сфере производства общественных благ, где государство несет ответственность не только за качество предоставляемых услуг и бесперебойное и своевременное обеспечение ими населения, но и прежде всего за их доступность для основной массы населения, особенно важно учитывать принципиально различающиеся критерии оценки эффективности государственной и частной собственности. Коммерциализация сферы производства общественных благ не должна препятствовать реализации социальных функций государства. Данное обстоятельство исключает передачу части функций государства в этой сфере частному бизнесу без определенной коррекции его естественных целей и использования необходимых мотивационных механизмов с тем, чтобы объем государственных услуг и степень их доступности для населения не сокращались.

В европейских странах тенденция к экспансии частного капитала в некоторые сегменты социальной сферы стала наблюдаться с конца 1990-х гг., когда некоторые государства приступили к коммерциализации относительно дорогих услуг в здравоохранении и образовании. Непременным условием сотрудничества государства и частного капитала в этих сферах в связи с их

особой социальной значимостью, а также для предотвращения подмены социального эффекта эффектом экономическим является сохранение за государством организующей роли и организационных функций. Государство также осуществляет контрольные функции, определяет масштабы финансирования, цели и стандарты деятельности.

Опыт коммерциализации государственных учреждений сферы производства общественных благ развитых стран свидетельствует о том, что в этих странах государством контролируется даже ценообразование на услуги, оказание которых передано частному бизнесу. В то же время частному бизнесу государством посредством предоставления различных преференций: налоговых льгот, государственных гарантий, низких ставок по кредитам и т.д. - компенсируется ущерб, причиняемый такого рода коррекцией его целей.

В порядке обобщения принципов государственного регулирования ГЧП, способствующего привлечению частного капитала для участия в реализации государственных функций, отметим, что оно должно обеспечить институциональные условия (организационные, экономические и правовые) их полноценной и более качественной реализации. Достижение данной цели предполагает необходимость ориентации регулирования развития ГЧП:

- на более высокое качество и эффективность выполнения государственных функций по сравнению с их реализацией без участия частного бизнеса;

- применительно к проектам ГЧП в социальной сфере, и особенно в здравоохранении и образовании - на недопущение сокращения степени доступности государственных услуг;

- на надежную правовую защиту государственной собственности, используемую совместно с частным капиталом;

- на обеспечение для частных инвесторов условий полноценной реализации их интересов в процессе реализации проектов ГЧП;

- на строгий и четкий учет затрат государства и частного сектора;

- на надежную защиту интересов государства и частного инвестора при распределении доходов от ГЧП и прироста имущества;

- на ощутимую для сторон ГЧП материальную ответственность за обеспечение всех аспектов эффективности совместных проектов.

Для ГЧП в сферах образования и здравоохранения представляется необходимым установить на законодательном уровне стандарты качества и степень доступности услуг, которые должны использоваться как критерии оценки услуг, предоставляемых субъектами ГЧП.

В то же время реализация перечисленных принципов организации ГЧП не должна препятствовать полноценной реализации частной собственности, обеспечивающей приемлемость для него условий пользования правомочиями собственника государственного имущества.

¹ См.: Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. М., 2009. Т. 1. С. 11-12.

² Дерябина М.А., Цедилин Л.И. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М., 2000.

³ Носкова В.Н., Фомичев Ю.П., Шелгунов А.И. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и российского бизнеса в инновационной деятельности. М., 2006.

⁴ Лечебные инвестиции // Ведомости. 2012. 3 апр.

⁵ РБК дейли. 2012. 20 дек.

Поступила в редакцию 03.09.2013 г.