

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕТОД РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ И ЕЕ СТАНОВЛЕНИЕ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2014 Хомерики Наиля Борисовна

кандидат экономических наук, доцент

Московский государственный университет технологий и управления

им. К.Г. Разумовского

109004, г. Москва, Земляной Вал, д. 73

E-mail: nb1605@mail.ru

Рассмотрены подходы к изучению государственно-частного партнерства (ГЧП), выделен ключевой критерий ГЧП. Определена суть использования ГЧП для решения проблем развития социальной сферы и ее становления в регионах РФ. Установлено экономическое содержание ГЧП в развитии социальной сферы регионов РФ.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, метод, социальная сфера, сорегулирование бизнеса и власти, государство, инфраструктура региона РФ.

Имеющийся в России опыт реализации социальных инфраструктурных проектов показывает, что традиционные формы государственной поддержки: 1) бюджетные ассигнования организациям, находящимся в федеральной собственности, 2) субсидии и субвенции субъектам и муниципальным образованиям, 3) предоставление бюджетных ассигнований открытым акционерным обществам взамен на акции, - не позволяют получить максимальный эффект от вложения средств<sup>1</sup>. Требуется привлечение дополнительного капитала, который может поступать посредством форм сотрудничества государства и частного бизнеса на выгодных для предпринимателей условиях. Основные фонды социальных отраслей представляют собой еще не освоенное пространство для привлечения малого и среднего бизнеса. Однако частным компаниям необходимы привлекательные условия вхождения в социальную сферу, так как проекты, связанные с ее развитием, как правило, медленно окупаются. Для решения данной проблемы был создан метод государственно-частного партнерства (ГЧП) - взаимодействия органов власти и частных компаний, при котором последние вкладывают свой труд, а первые обеспечивают им благоприятные условия (в общем случае).

Использование ГЧП в качестве значимого фактора развития как социальной инфраструктуры, так и связанных с ней отраслей рассматривают многие страны. Примерами являются: уп-

равление учреждениями культуры в Японии; развитие здравоохранения в Великобритании; строительство и эксплуатация телекоммуникационной инфраструктуры в Мексике, Южной Корее и Вьетнаме и т.д. В этой связи М.Б. Джеррард, глава компании "Британские партнерства государства и частного сектора", созданной правительством Великобритании для содействия ГЧП, указывает: "Партнерства создаются и действуют на границе государственного и частного секторов хозяйства, не являясь вместе с тем ни национализированным, ни приватизированным. Политически они представляют собой третий путь, пользуясь которым правительства могут предоставлять населению некоторые общественные услуги"<sup>2</sup>.

Можно отметить несколько различных подходов к изучению ГЧП<sup>3</sup>. Прежде всего, выделим подход В.Г. Варнавского, рассматривающего ГЧП с экономической точки зрения и трактующего его как "институциональный и организационный альянс между государством и частным бизнесом в целях реализации масштабных национальных и международных общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности - от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг"<sup>4</sup>.

С другой точки зрения, в социополитическом ключе, связь ГЧП с реализацией экономической политики государства при определении его сущ-

ности отмечает В.И. Якунин: “ГЧП - это совокупность организационно-правовых и финансово-экономических отношений и действий государства и частного бизнеса, направленных на достижение общих целей реализации экономической политики государства”<sup>75</sup>.

С правовой точки зрения ГЧП рассматривает, в частности, М.В. Вилисов. В рамках этого подхода он дает следующее (правовое) определение государственно-частного партнерства: “Государственно-частное партнерство - это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления”<sup>76</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что вне зависимости от специфики подхода ключевым критерием ГЧП является стремление партнеров к достижению общих общественно значимых целей, повышение эффективности политики государства в различных областях общественной жизни, которое не ограничивается экономической сферой.

Необходимо отметить, что зачастую в распространенных определениях ГЧП фигурируют только два субъекта: государство и бизнес-общество. Это характерно, к примеру, для дефиниции, данной Комитетом ОЭСР по научной и технологической политике: “Под ГЧП понимаются любые официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени, между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологии и инноваций”<sup>77</sup>. По нашему мнению, суть использования ГЧП для решения проблем развития социальной сферы заключается в том, что данный механизм способен обеспечить реализацию интересов трех сторон;

1) государства (как агента общества), для которого это способ привлечения финансовых, интеллектуальных, организационно-управленческих ресурсов частного бизнеса с целью повышения эффективности функционирования общественной собственности, увеличения обеспеченности населения определенными товарами/ услугами при одновременном развитии институтов рынка,

частной собственности, предпринимательской инициативы;

2) бизнеса, для которого, во-первых, это способ получения надежной прибыли на объектах государственной собственности или на оказании общественных услуг; во-вторых, возможность освоения новых, ранее недоступных сфер деятельности;

3) граждан - потребителей общественных услуг, имеющих возможность получать их на конкурентных условиях, с меньшими издержками, лучшим качеством, более высоким уровнем обслуживания. Важно отметить, что повышение качества жизни населения, в особенности в случае осуществления проектов для развития социальной сферы, представляет собой цель ГЧП.

Однако в актуальных российских условиях роль населения как субъекта ГЧП зачастую отсутствует, что во многом обусловлено недостаточным уровнем развития как рыночной среды в целом, так и институтов контроля над обеспечением интересов граждан в частности.

Популярность ГЧП в конкретной стране зависит от следующих факторов: 1) от развитости и “жесткости” законодательства определенной страны в отношении данного института; 2) от использования форм взаимодействия между государством и частными инвесторами; 3) от уровня налогообложения населения; 4) от общественного мнения<sup>78</sup>.

ГЧП наиболее развито в странах англосаксонской правовой системы, которая допускает применение данной формы сотрудничества в малых и средних проектах. В Великобритании, США, Ирландии, Австралии и других странах, где уровень налогообложения населения относительно низок и одобряется личная инициатива граждан и конкуренция, ГЧП очень популярно, так как большее количество услуг осуществляется бизнесом под надзором государства. Значимым фактором такой ситуации является высокий уровень развития сферы услуг в данных странах<sup>79</sup>.

В России до последнего времени отсутствовали ГЧП-проекты. Первые такие проекты возникли лишь в ходе реализации федеральной целевой научно-технической программы “Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002-2006 гг.”<sup>80</sup>.

К основным проблемам реализации ГЧП в России можно отнести следующие: 1) законодательный уровень ГЧП в России недостаточно

развит, отсутствует федеральный закон, региональные законы существуют только в нескольких регионах; 2) недостаточно прозрачности в конкурсных процедурах доступа участников рынка к механизмам ГЧП; 3) недостаточно информированности о мировом развитии ГЧП; и др.

Как мы видим, без проблемного влияния остаются лишь функции населения, что превращает данный субъект ГЧП в источник средств с пониженным уровнем участия в партнерстве и прав в целом. Решать существующие проблемы следует с помощью использования конкретного опыта зарубежных стран, расширения научной основы формирования ГЧП.

Принципы оценки и управления риском ГЧП, как и любым другим предпринимательским риском (в том числе и в отношении органа власти), реализуются через определенные процедуры: анализ факторов влияния на уровень риска; оценка возможных потерь и последствий; оптимизация уровня риска; выбор методов и приемов минимизации риска и др. Эти вопросы получили освещение в трудах как зарубежных<sup>11</sup>, так и отечественных (в менее углубленной степени проработки)<sup>12</sup> ученых. Реализация ГЧП, способствуя формированию предпосылок взаимовыгодного сотрудничества государства и частных компаний, имеет как преимущества, так и недостатки.

На сегодняшний день существует множество форм партнерства государства с бизнесом. Условия распределения рисков, особенности конкурсных процедур, доступные формы возвратных платежей, а также структура собственности в рамках проекта у них различаются. Мировой банк выделяет следующие формы ГЧП<sup>13</sup>: 1) контракты на управление (в том числе арендные договоры); 2) предприятия, созданные путем акционирования или на условиях долевого участия государства и бизнеса; 3) концессии.

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.

Перейдем к более подробному рассмотрению форм ГЧП в развитии отечественной социальной сферы.

Экономическое содержание ГЧП в развитии социальной сферы регионов РФ можно рассматривать со следующих позиций:

1. ГЧП как комплекс мер государственного регулирования в целях привлечения финансирования в социальную сферу. Эта сторона ГЧП в значительной степени зависит от финансовой активности государства, его возможностей проводить активную политику в данной сфере деятельности.

2. ГЧП как способ использования уже имеющихся или потенциально возможных навыков частного сектора деятельности по предоставлению общественных услуг (в таких областях, как ЖКХ, здравоохранение, образование, транспорт, городское хозяйство и др.).

3. ГЧП как способ привлечения инвестиций и использования частной инициативы при сохранении полного государственного контроля над активами, имеющими высокое социальное значение. ГЧП является альтернативой как государственному предпринимательству (в форме казенных предприятий, унитарных предприятий, акционерных обществ со 100 %-ным государственным капиталом), так и полной передаче соответствующей хозяйственной деятельности в частный сектор, в том числе через приватизацию соответствующих активов.

4. ГЧП как составная часть институциональной инфраструктуры, дающей дополнительную возможность гармонизировать интересы государства, бизнеса и общества. Одной из актуальных форм ГЧП является «сорегулирование (бизнеса и власти)»<sup>14</sup>, т.е. совместное регулирование тех или иных общественных отношений государством и определенными представителями бизнеса<sup>15</sup>.

Ниже приведено обобщение основных видов взаимодействия субъектов ГЧП, широко распространенных в реальной практике:

1. Создание нового объекта: два или более участников создают новый объект недвижимости. Взносами является земля (находящаяся в собственности или с правом на аренду), строительство, денежные средства, другие услуги, необходимые для создания нового объекта. Новый объект делится между участниками пропорционально вкладам.

2. Создание нового объекта взамен старого: участвуют две стороны - владелец существующего объекта и застройщик. Застройщик строит для владельца новый объект, в уплату владелец пере-

дает застройщику существующий объект. Существующий объект становится собственностью застройщика, и он может использовать его по своему усмотрению, в том числе (в пределах, допускаемых земельным законодательством) с изменением предназначения и вида деятельности.

3. Строительство двух объектов с оказанием сторонами услуг друг другу: каждая из сторон получает свой объект, но при создании объектов стороны оказывают друг другу услуги сопоставимой стоимости. Разница в стоимости оказанных услуг компенсируется стороне, оказавшей услуги на большую сумму. В данном варианте застройщик получает право использования земельного участка, а также право собственности на объекты недвижимости на данном участке. Взамен застройщик предоставляет: 1) либо часть созданного объекта; 2) либо услуги по строительству объектов, необходимых владельцу<sup>16</sup>.

Как уже было указано, встречаются и комбинированные схемы. В любом случае, в ГЧП две или более сторон вносят свой вклад в создание объекта недвижимости, а затем делят сам объект либо приносимые им доходы от эксплуатации (например, создается новое юридическое лицо, владеющее и управляющее созданным объектом).

<sup>1</sup> Омарова К.А. Проблемы инвестирования материальной базы социальной сферы // Проблемы современной экономики. 2009. № 3.

<sup>2</sup> Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development. 2001. Vol. 38, № 3.

<sup>3</sup> Евлаев А. Социально-политическая ответственность бизнеса в механизме государственно-частного партнерства // Власть. 2010. № 7.

<sup>4</sup> Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 7.

<sup>5</sup> Якунин В.И. Партнерство в механизме государственного управления // Социологические исследования. 2007. № 2.

<sup>6</sup> Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.

<sup>7</sup> Public/private partnerships for innovation: policy rationale, trends and issues, OECD, 10-12 December 2002, Headquarters, Paris.

<sup>8</sup> Государство и бизнес: институциональные аспекты / отв. ред. И.М. Осадчая. М., 2006.

<sup>9</sup> См.: Катасонов В.Ю., Морозов Д.С., Петров М.В. Проектное финансирование: мировой опыт и перспективы для России. 3-е изд., доп. и перераб. М., 2005; Лебедев К.Н., Стерликов П.Ф. От общенаучных методов исследования к общеэкономическим (постановка проблемы) // Вопросы экономики и права. 2010, № 12.

<sup>10</sup> Нурмухаметов Р.С. Финансирование инвестиционных проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства // Вестн. Финансовой академии. 2009. № 3.

<sup>11</sup> См. например: Cheah C.Y.J. Public-private partnerships in infrastructure development: on value, risk and negotiation. Proceedings of the CIB W107 Globalization and Construction Symposium. Bangkok, Thailand, 2004. 17-19 Nov.; Chiara N. Real Option Methods for Improving Economic Risk Management in Infrastructure Project Finance. PhD Dissertation, Columbia University, N.Y., 2006; Garvin M.J., Cheah C.Y.J. Valuation techniques for infrastructure investment decisions. Construction Management and Economics. 2004. № 22(4); и др.

<sup>12</sup> См., например: Чегринцева Н.С. Государственно-частное партнерство как объект корпоративного управления // Предпринимательство. 2011. № 8; Воробьев С.Н., Балдин К.В. Управление рисками в предпринимательстве. М., 2006; Водопьянова Т. Социальное партнерство - фактор устойчивого развития // Социальная политика и социальное партнерство. 2009. № 3. С. 28-34; Гончаров С.Ф. Оценочные показатели социальной ответственности предприятий // Аудитор. 2007. № 4. С. 54-58; и др.

<sup>13</sup> Хорошавина Н.С. Частно-государственное партнерство как механизм привлечения инвестиций в развитие производственной и социальной инфраструктуры страны // Вестн. Тамбовского университета. Серия "Гуманитарные науки". 2008. № 5.

<sup>14</sup> См.: Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / под ред. П.В. Крючковой. М., 2005; Стерликов П.Ф. Исходный пункт анализа стоимости блага // Экономические науки. 2008. № 7.

<sup>15</sup> Сухих С.В., Горбачев А.Г., Вершинин Ю.Б. Трансформация экономического содержания государственно-частного партнерства в условиях мирового финансового кризиса // Вестн. Казанского технологического университета. 2009. № 6.

<sup>16</sup> Амелин О., Кондрашенко Т. Государственно-частное партнерство в транспортно-логистической деятельности // Логистика. 2010. № 2.

Поступила в редакцию 04.09.2014 г.