

Предпосылки возникновения партнерства между государством и предпринимательскими структурами

Шпакович Д.К.
shpakovich@russia.ru

*Национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики
Институт холода и биотехнологий*

Возникновение партнерства между государством и предпринимательскими структурами появились с требованиями времени – необходимостью поддержки государством и гибкостью бизнес решений для достижения максимальной эффективности от данных проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ГЧП, бизнес.

Основной целью любого человеческого общества является увеличение производимых и потребляемых благ. Соответствующее и немаловажное значение для этого имеет любой сектор экономики. Вместе с тем существенную роль при этом играет государство, которое в разной степени и формах, но постоянно участвует в экономических процессах в рамках всего общенационального хозяйства, в сферах экономики, в отраслях, регионах, в отдельных субъектах хозяйствования, проявляя свою активность в налоговой, долговой политике, внеэкономической деятельности, организации контроля и выполнения своих обязательств перед населением страны. Однако общеизвестно, что наиболее мобильным сегментом рынка в части оказания услуг населению, в том числе и связанных с выполнением государством своих обязательств перед гражданами страны, являются предпринимательские структуры.

В зарубежных странах, часто используется термин «public private partnership» (PPP), или государственно-частное партнерство (ГЧП), употребляется практически для любых форм сотрудничества государственной власти и частного бизнеса. В связи с этим достаточно сложно определить конкретные исторические сроки возникновения партнерства государства и предпринимательских структур. В Основу, конечно, следует взять появление инвестиционной составляющей в партнерских проектах.

Становление и развитие государственно-частного партнерства в контексте сегодняшнего понимания определяется несколькими основными факторами, обусловившими возращение партнерских форм хозяйствования в рыночной экономике на современном этапе.[1]

Первое - одним из важнейших направлений либерализации экономики, курс на который был взят в большинстве стран мира в 1980-х - 1990-х годах, является приватизация государственных активов. И здесь ГЧП призвано было сыграть одну из основных ролей.

Второе - национальные правительства не имеют в достаточных объемах финансовых ресурсов, чтобы модернизировать, обслуживать и расширять находящуюся в собственности государства инфраструктуру. Вовлечение бизнеса в воспроизводственные процессы в инфраструктурных отраслях стало одним из действенных средств решения инфраструктурных проблем.

Третье - бизнес в значительно большей степени, чем государство, обладает мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, использованию технических и технологических изменений. Правительство же, в свою очередь, может облегчать реализацию проектов путем проведения ряда институциональных мероприятий, а так же за счет финансово-экономических рычагов: субсидий, гарантий, других видов поддержки.[4]

В связи с этим возникает ряд принципиальных вопросов, которые должны быть разрешены в теоретическом плане. Первый - о сути, содержании государственно-частного партнерства, роли и месте государства в современной экономике, об определении оптимальных масштабов, границ и степени государственного вмешательства в экономические процессы. Второй - об отношениях между государством и социальными группами современного общества в связи с расширением практики ГЧП. И третий вопрос фокусируется на процессах разгосударствления, происходящих с разной степенью глубины и интенсивности в подавляющем большинстве стран мира, и роли в них государственно-частного партнерства.

Однако, однозначно ответить на поставленные вопросы будет сложно без изучения и анализа предшествующего опыта взаимодействия государства и бизнеса в процессе реализации совместных инвестиционных проектов.

Интерес к инвестиционной составляющей такого рода сотрудничества возник достаточно давно: первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 годом, т.е. авторами самой идеи взаимовыгодного сотрудничества между государством и предпринимателями на благо общества были французы. Первый в истории проект в истории государственно-частного партнерства (ГЧП) был санкционирован королем Генрихом II для постройки канала в долине Кро, у города Салон-де-Прованс. Хотя, конечно, вряд ли Генрих II мог предположить, что столь смелое по тем временам начинание приобретет в последующих веках огромный размах. Например, знаменитая Эйфелева башня в Париже - тоже результат работы

механизма ГЧП. С использованием механизма государственно-частного партнерства было завершено строительство Евротоннеля, соединяющего Англию и Францию под проливом Ла-Манш, и т.д.

В Англии государственные концессии выдавались частным компаниям еще в XVII-XVIII веках. Маячные службы в Англии и Уэльсе действовали на принципах партнерства государства и бизнеса.[2] Известная Ост-Индская компания, занимавшаяся эксплуатацией колоний в Индии, была по сути концессией. Подобных примеров можно привести много.

Активно государственно-частное партнерство, например, в концессионной форме использовалось многими странами, в том числе и Россией, на рубеже XIX-XX веков, особенно для строительства железных дорог и коммунального хозяйства. Интерес к этой форме сотрудничества не остывал в Европе и в последующие десятилетия.[3]

Последний виток интереса к государственно-частному партнерству возник в 90-е годы XX века в Европе (в Великобритании в конце 70-х годов).

Сейчас ГЧП активно реализуется в странах Европейского союза, Азии и Латинской Америке. За рубежом на основе государственно-частного партнерства реализация инвестиционных проектов, в том числе и крупных, осуществляется во многих отраслях экономики.

В последнее время правительства многих государств и администрация регионов, вне зависимости от степени их экономического развития и рыночной ситуации, обращаются к проблеме использования частного сектора экономики с целью развития ряда сложных инвестиционных проектов или передачи некоторых нерентабельных проектов в руки частных компаний. Такое положение, как подчеркивалось выше, связано с тем, что государство постоянно сталкивается с проблемами, связанными с недостатками бюджетных ресурсов и ростом требований к предоставляемым им услугам, в то время как частный сектор все больше и больше завоевывает себе славу ценного источника новых технологий, качественного менеджмента и инвестиционного капитала. Разумеется, эти два вектора имеют совершенно разные конечные цели, интересы и возможности управления финансовыми и иными ресурсами.

В первую очередь несоответствие между инвестиционными потребностями стран (их регионов) и ресурсами, доступными их правительствам, привело к быстрому развитию проектов государственно-частного партнерства. Исследования, проведенные Международным банком реконструкции и сотрудничества (МБРР, или Всемирный банк) в 1994 году, об отношениях между инфраструктурой и экономическим развитием показывают, что эффективная инфраструктура создает занятость, активизирует человеческий капитал, содействует местным и иностранным инвестициям,

оживляет торговлю, поддерживает производительность бизнеса и его расширение, поднимает уровень жизни, улучшает управляемость неэффективной собственностью и решает другие проблемы.[4]

Сложившаяся практика государственно-частного партнерства зарубежных стран при реализации в первую очередь крупных инвестиционных проектов показывает, что, как отмечалось выше, необходимым условием успеха здесь является принятие инвестиционного законодательства. Только быстрое формирование ясной правовой среды и заключение на этой основе крупных сделок с солидными компаниями является определенной гарантией от новых экономических и политических потрясений. Важно предоставить инвестору стабильные условия деятельности, определить и закрепить в законодательстве особенности разного рода договоров между государством и инвестором, создав тем самым эффективный механизм привлечения частных инвестиций в реальный сектор экономики. В ином случае не приходится ожидать роста социальной ответственности бизнеса перед обществом.[5]

Создание стимулов к инвестиционной деятельности должно опираться на создание возможностей достижения максимальной рентабельности. Инвесторам необходимы не временные льготы, а долгосрочные гарантии возврата вложенного капитала. Если этого нет, то рост предпринимательского риска ведет к сокращению инвестиционного предложения и оттоку капитала из страны. В свою очередь, в обмен предоставленные правовые гарантии стабильности государство может настаивать на новых формах контроля, на прозрачности отчетности. Это является характерным для реализации инвестиционных проектов государственно-частного партнерства независимо от уровня соответствующих властных структур. Но эти положения начали формироваться много столетий назад.

Поэтому в целях более качественного использования зарубежного опыта целесообразно сконцентрировать внимание на одной из вечных, классических проблем России - на дорогах (к примерам реализации проектов ГЧП в этой области предполагается возвращаться неоднократно).

Рассматривая зарубежный опыт частных инвестиций в дорожной сфере, следует отметить, что всего в мире 23 млн километров дорог, из них 140 тысяч километров - платные (платные дороги существуют только в 30 странах мира). Из этих показателей следует, что платные дороги составляют только 0,6% от общей длины дорог, то есть это явление не носит характера широкого распространения. При этом необходимо подчеркнуть, что скоростные платные автомагистрали строятся всегда рядом с бесплатной, альтернативной дорогой, но в обход населенных пунктов. Платными часто бывают тоннели, мосты,

эстакады, что позволяет сделать более безопасным движение и контролировать экологическую ситуацию.[6]

Наибольший успех в привлечении государством таких инвестиций в дорожное хозяйство в первую очередь демонстрируют развивающиеся страны Латинской Америки и Восточной Азии (Прежде всего тихоокеанский регион). К примеру, в Чили таким образом была реализована программа строительства платных дорог (в результате использования концессий). В Мексике государственно-частное партнерство охватывало аэропорты и скоростные платные дороги (в Мексике скоростных платных дорог около 6 тысяч километров). В Китае уже построено более 34 тысяч километров платных дорог, в Южной Корее - 28 тысяч километров, в Малайзии- 10 тысяч километров. Подобный перечень можно продолжить.[7]

Однако необходимо подчеркнуть, что страны этих регионов имеют как безусловно положительный, так и резко отрицательный опыт развития ГЧП в транспортной инфраструктуре и опыт создания платных автодорог. Для России опыт этих стран в первую очередь положителен в части законодательного регулирования, сроков становления, качества выполняемых работ и развития форм государственно-частного партнерства.

Вместе с тем, европейский опыт (с определенной оговоркой, связанной с существенным различием в сроках в сроках становления партнерских отношений и в уровне развития экономики, дорожного хозяйства, концессионных отношений и законодательной базы) представляется более приемлемым для России в силу сходства климатических условий и низкого объема реально привлекаемых в дорожное хозяйство частных инвестиций. Платные дороги в Европе постоянно "удлиняются". Европейская ассоциация платных автомагистралей объединяет 17 стран Европы и управляет более чем 23 тысячами километров платных дорог. Тарифы на проезд различаются в зависимости от массы и типа транспорта (в Европе существуют 5 тарифных групп). На сегодняшний день наиболее активными участниками Ассоциации является Италия и Франция, где больше всего таких дорог (в процентном соотношении) во Франции - 10 тысяч километров, в Италии - 7 тысяч километров. За более чем 70 лет существования самыми прибыльными платные дороги стали в Испании, где доходы от сбора дорожных платежей составляет 46% национального дорожного бюджета, и в Норвегии - 32%.

Однако следует учесть, что, например, в Германии платные участки - это в первую очередь альпийская экзотика (плата берется в национальных парка, на сложных перевала в горах и т.п.). В силу особенностей развития национального права (например, в Англии с XIV века запрещено перегораживать любую дорогу, когда-либо нанесенную на карту) и общественной морали (на, согласно

требованиям протестантской этики) нет платных дорог в Австрии, Бельгии, Великобритании, Голландии, Люксембурге, практически не прижились платные дороги (по той же протестантской этике) в Швеции, Финляндии. По этой причине и предпосылки появления государственно-частного партнерства в одних и тех же сферах экономики в разных странах могут трактоваться в разных точках зрения неоднозначно.

В качестве наглядного примера можно привести объемы частных инвестиций в дорожную сферу в разрезе различных регионов мира, которые представлены в таблице 1.[8]

Таблица 1

Объемы частных инвестиций в дорожную сферу

Регион	Инвестиции	
	Объем, млрд долл. США	Доля в общем объеме, %
Латинская Америка	32,4	53,1
Восточная Азия	25	41
Европа и Центральная Азия	1,9	3,1
Африка	1,4	2,3
Южная Азия	0,3	0,5
Итого	61	100

Из таблицы 1 следует, что основная часть всемирных инвестиций в дорожную сферу приходится на Латинскую Америку (32,4 млрд долл. США, или 54,1% от общего объема таких инвестиций) и Восточную Азию (25,0 млрд долл. США, или 41% соответственно). Наименьший объем частных инвестиций в дорожную сферу приходится на страны Африки (1,4 млрд долл. США, или 2,3%) и Южной Азии (0,3 млрд долл. США или 0,5%) соответственно).

Однако с исторической точки зрения наибольший опыт реализации различных инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства накоплен в Европейских странах. Численность стран, в которых в различных формах развивается ГЧП, постоянно растет.

В России так же идет развитие механизмов ГЧП которые позволяют не только привлекать средства к реализации социально значимых для региона проектов, но и находить самые современные технические решения и способы управления созданными объектами.

По оценке всемирного банка, а Санкт-Петербурге в настоящий момент осуществляется одна из самых масштабных в мире программ по реализации проектов с использованием схем государственно-частного партнерства.

Санкт-Петербург стал одним из первых субъектов Российской Федерации, который начал применять механизмы ГЧП при реализации инвестиционных проектов. На основе ГЧП реализуются наиболее значимые для города инфраструктурные проекты.

В 2006 году принят Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», который позволил стимулировать частные инвестиции в ГЧП проекты за счет повышения прозрачности и отсутствия ограничений по формам применения, предусматривая такие формы, при которых права собственности на построенный объект принадлежат инвестору. Это позволяет инвестору привлекать заемные средства на более выгодных условиях. Закон позволяет Санкт-Петербургу определять параметры конкретных проектов в конкурсной документации, поэтому положения Закона применимы как к масштабным, так и к небольшим проектам. Кроме того, Закон Санкт-Петербурга в большей степени гарантирует права инвестора, в том числе при изменениях в законодательстве или обнаружении неизвестных ранее обременений на предоставленном инвестору земельном участке.

Деятельность Комитета по инвестициям и его партнеров в рамках пилотных инфраструктурных проектов вызвала интерес к схемам привлечения частных инвестиций и в других сферах. Очевидная необходимость расширения области использования ГЧП и опыт комитета по инвестициям способствовали тому, что правительство Санкт-Петербурга приняло решение о создании специальной структуры, курирующей проекты ГЧП. Эта структура создана в рамках комитета и носит название «Управление проектов государственно-частного партнерства и правового обеспечения».

С использованием опыта Санкт-Петербурга и Всемирного банка в сфере реализации проектов ГЧП разработана схема, согласно которой в сферу ответственности Управления ГЧП входит оценка проектов и разработки предложений относительно того, как готовить, реализовывать и осуществлять последующее управление в течение периода реализации проекта. Такой комплексный унифицированный подход позволяет готовить проекты на высоком уровне, понятном зарубежным инвесторам и удобным органам государственной власти.

Механизмы ГЧП могут быть применены не только при реализации социально-значимых проектов, но и для развития образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций.

Также вносятся изменения и в порядок предоставления земельного участка при реализации проектов ГЧП.

Ряд изменений закона о ГЧП также позволят использовать механизм государственно-частного партнерства в случаях, когда это необходимо для целей исполнения иных инвестиционных договоров, заключенных Санкт-Петербургом в установленном законодательстве порядке, либо для реализации иных социально-значимых проектов в соответствии с иными заключенными Санкт-Петербургом сделками. Указанное изменение расширит возможности участия Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах и регулирования взаимоотношений с инвесторами.

На основе закона Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» осуществляются два таких крупных проекта как: развитие аэропорта «Пулково»; строительство завода по переработке твердых бытовых отходов в поселке Янино.

Собственно перечень этих предпосылок, используя зарубежный опыт, можно продолжить. Однако зарубежный опыт государственно-частного партнерства (имея в виду, что буквальное его копирование в российской практике по многим параметрам, например, по состоянию развития законодательной базы ГЧП, а так же климатическим условиям) вряд ли представляется целесообразным. В первую очередь в стране необходимы институциональные преобразования, оценивая зарубежный опыт в теоретическом плане.

Список литературы:

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика/ Институт государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2008
2. Вилисов М.В. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования // Logistic.ru – 19 окт. 2009
3. Кабашкин В.А. Партнерство в государстве – залог успеха – М. Дрофа, 2010
4. www.ogoniok.ru/4970/22/ Платные дороги
5. Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации / Сборник Института законодательства и нормативно-правовых разработок – М.: Научный эксперт, 2009. – с.19
6. Сильвестров С. Партнерство государства и частного сектора // Экономика России XXI век. – 2010. - № 18

7. Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. – М.: ПОЛИТЕРА. – с.228
8. Усик Н.И. Подходы к управленческим инновациям в предпринимательских структурах // Научный журнал Процессы и аппараты пищевых производств. 2012. №2.
9. Василенок В.Л., Усик Н.И. Актуальные теоретические и практические аспекты развития предприятий различных форм собственности в контексте модернизации экономики (2-я Интернет конференция СПбГУНИИПТ факультета экономики и экологического менеджмента) // Процессы и аппараты пищевых производств. 2012. №1.

Background of partnership between the state and business structures

Shpakovich Denis
shpakovich@russia.ru

National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics. Institute of Refrigeration and biotechnology

The emergence of partnership between the state and business structures appeared with the times - the need to support the state and flexibility of business solutions to maximize the effectiveness of these projects.

Keywords: public private partnership, PPP, business.