

Иголкина Людмила Михайловна

кандидат технических наук,
доцент кафедры мировой экономики и коммерции
Дальневосточного государственного университета
путей сообщения
dom-hors@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО. ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Аннотация:

Рассматривается взаимодействие государства и бизнеса с позиции разделения правомочий собственности в рамках партнерства, акцент делается на необходимости правового закрепления института государственно-частного партнерства.

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство, государство, бизнес, отношения собственности, правовое закрепление.

Igolkina Lyudmila Mikhaylovna

PhD in Technical Sciences,
Assistant Professor of the Global Economy
and Commerce Department,
Far Eastern State Transport University
dom-hors@mail.ru

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: SPECIFICS OF COOPERATION

Summary:

The article considers interaction of government and business in the context of separation of property rights under the partnership. The author emphasizes the need for the legal recognition of the public-private partnership institution.

Keywords:

public-private partnership, government, business, property relations, legal confirmation.

Общеизвестно, что основной целью любого человеческого общества является увеличение производимых и потребляемых им благ, объем запросов, который с каждым годом у населения возрастает, что характерно практически для всех сфер жизнедеятельности человека и общества. Ключевую роль в создании, функционировании и управлении этим процессом, безусловно, играет государство, выполняя свои обязательства перед населением страны. Между тем оно не может оперативно охватить и самостоятельно решить все остро стоящие социальные потребности населения страны.

Для привлечения дополнительных ресурсов в экономику страны и ее отдельных административно-территориальных образований в различных сферах деятельности для целей ускоренного развития наиболее значимых объектов общественной инфраструктуры и предоставления качественных медицинских, образовательных, коммунальных, транспортных и прочих услуг служит институт государственно-частного партнерства (в зарубежной практике используется термин Public Private Partnerships PPP, ГЧП). Он позволяет на основе сотрудничества органов государственной власти и бизнес-структур направлять усилия предпринимателей на решение социально-экономических проблем при сохранении неотъемлемых полномочий и функций государства.

В государственно-частном партнерстве бизнес-структуры обеспечивают финансовые ресурсы, профессиональное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству, а государство – правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых средств. Именно в рамках разнообразных форм и методов государственно-частного партнерства обеспечивается использование преимуществ обеих форм собственности.

Государство при такой форме, как ГЧП, занимается исполнением своих основных функций: контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов, где его регулирующая деятельность осуществляется по следующим основным направлениям: выработка стратегии и принципов отношений бизнеса с властью и обществом в целом; формирование институциональной среды для разработки и реализации проектов государственно-частного партнерства; разработка форм, методов и конкретных механизмов партнерства государства и бизнеса.

Теоретическое и практическое обобщение международного опыта реализации государственно-частного партнерства подтверждает вывод о том, что в этом случае государство, как утверждают исследователи, по-новому реализует свои суверенные функции. Так, например, М.А. Дерябина выделяет два важных взаимосвязанных аспекта [1].

Первый. Механизм государственно-частного партнерства способствует переосмыслению содержания суверенных функций государства: «Публичные интересы, публично-правовые, имущественные отношения претерпевают явные изменения в сторону сужения, происходящего

на основе более глубокого структурирования. Типичный пример – реформирование естественных монополий, в ходе которого естественно-монопольное, контролируемое государством ядро отделяется от широкого спектра функций, передаваемых на откуп частному бизнесу» [2].

При этом рост уровня жизни, образования и культуры населения значительно влияет на характер реализации традиционных публичных товаров и услуг. Население выбирает оплачивать самостоятельно полностью или частично публичные блага: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальные услуги, культуру, – то есть оно рассматривает их как частные блага. В этом случае суверенная функция государства – обеспечение населения общественными благами смещается в сторону гарантирования их достаточности и надлежащего качества.

Второй. Некоторое сужение сферы традиционных публичных интересов, изменение их структуры и возможное формирование новых требуют ответа на вопрос о степени (размеры, объем) передачи своего суверенитета в пользу частного бизнеса. Действие публичного права в настоящее время распространяется на объекты государственной собственности, публичные службы, природные ресурсы и отдельные виды монопольной деятельности государства. Оно, с одной стороны, сохраняя необходимый в каждом конкретном проекте объем государственных функций, выступает как суверен в партнерских отношениях с частным бизнесом, а с другой (являясь субъектом гражданского права) – опирается на принципы равенства сторон, нерушимости условий контрактов, а также ответственности по принятым обязательствам. Поскольку государство выступает субъектом гражданского права в таких распространенных формах ГЧП, как концессии и соглашения о разделе продукции, и представляет при этом интересы всего общества, то права его не могут быть уменьшены. В партнерских отношениях государства и бизнеса действует и соответствующий порядок регламентации отношений сторон и способов разрешения конфликтов.

В отличие от административных партнерские отношения государства и бизнеса позволяют создавать свои базовые модели как в сфере финансирования проектов, так и в сфере отношений собственности, с осуществлением перераспределения полномочий собственности при формировании новых методов управления.

Основная функция государственно-частного партнерства – это участие партнеров в интеграционной схеме по созданию цепочки добавленных стоимостей, обеспечивающих высокий конечный результат. При таком подходе у бизнес-структур возникает интерес вкладывать инвестиции и получать гарантированную прибыль. Они заинтересованы в привлечении в совместные проекты современных технологий, ноу-хау, эффективного менеджмента. Государство при этом получает дополнительное финансирование совместных проектов и решает не только инфраструктурные проблемы, но и проблемы социальной устойчивости. Партнерские отношения реализуются благодаря перераспределению правомочий собственности, которое фиксируется посредством контрактов совместных обязательств, балансирующих интересы властей, бизнеса и населения [3].

Что касается вопроса собственности в условиях государственно-частного партнерства, то, безусловно, он всегда будет сохранять свою актуальность, поскольку в его рамках (партнерства) формируется объект смешанной (государственной и частной) собственности, функционирующей в условиях создаваемой нормативно-правовой базы и институциональной системы и испытывающей влияние различной степени заинтересованности партнеров. Вопрос перераспределения правомочий собственности между экономическими агентами (обоих секторов экономики) в рамках партнерства принципиально важен еще и потому, что он непосредственно связан с той или иной формой и мерой вознаграждения за достижение целей, предусмотренных соглашением.

Степень фактического участия частного партнера в ГЧП-проектах определяется формой государственно-частного партнерства и увеличивается или уменьшается в зависимости от масштабов передачи правомочий собственника от государства бизнес-структурам и от правового закрепления партнерских отношений [4]. В практической реализации имеет место различная степень участия частного сектора (от низкой до высокой) в различных формах государственно-частного партнерства – сервисные и управляющие контракты, договоры аренды и временной передачи прав, концессионные соглашения различных типов, совместные предприятия.

В последние годы формы государственно-частного партнерства активно развиваются во всем мире, в том числе и в России.

В качестве примера рассмотрим результаты опроса участников российского рынка государственно-частного партнерства в лице представителей государственных органов и частного сектора, проведенного компанией «Эрнст&Янг» в 2012 г. Он показал, что наиболее перспективными отраслями для применения механизмов ГЧП в ближайшие 5–10 лет (2012–2020 гг.) считаются транспортная и коммунальная инфраструктуры, за которые высказались 80 и 68 % соответственно. В качестве наименее перспективной отрасли для ГЧП респонденты назвали российскую электроэнергетику (11 % респондентов). Возможно, что это связано со сравнительно невысокой доходностью инвестиций в условиях регулируемых тарифов. Государство по-

прежнему испытывает потребность в проектах ГЧП в социальной сфере (перспективность их реализации респонденты оценили в 32 %), но при этом, даже на данный момент (2013 г.), им (государством) не созданы условия для осуществления замыслов в этом секторе.

Представители государственных органов разошлись во мнении с другими участниками опроса (см. данные ниже) в оценке перспектив применения ГЧП в социальной инфраструктуре. Представители государственных органов оценили перспективность его применения в социальной сфере в 67 %, представители институтов развития – 29 %, а представители частных инвесторов – 19 %.

Кроме того, несмотря на то, что одним из часто упоминаемых преимуществ ГЧП является внедрение частными инвесторами передовых технологий, все же участники опроса считают, что регионам нужны, скорее всего, привычные типовые инфраструктурные проекты с отлаженными механизмами реализации (54 % опрошенных), в отличие от тех, которые основаны на высоких технологиях (19 %) [5].

При этом, безусловно, предпочтительную сферу применения отношений государственно-частного партнерства определяют органы государственного и муниципального управления, исходя из региональных возможностей, стратегии развития региона и других определяющих факторов.

Необходимо отметить, что, несмотря на возрастающую значимость государственно-частного партнерства в России, широкое распространение его институтов сдерживается несовершенством имущественных и правовых отношений, неотработанностью вопросов правомочий собственности в процессе заключения договоров партнерства, несогласованностью положений Налогового, Бюджетного и Гражданского кодексов с отраслевыми и региональными нормативами [6].

Помимо этого, существенным препятствием к осуществлению инвестиций в экономику страны является отсутствие единого закона о ГЧП. Заметим, что в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе РФ находится законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в РФ», который позволит сформировать правовое поле для реализации проектов ГЧП в различных социально-экономических сферах через объединение государственных и частных ресурсов и компетенций.

Обобщая сказанное, можно сделать следующие выводы.

1. Государственно-частное партнерство за счет реализации разнообразных его форм, учитывающих конкретную специфику и степень участия обоих секторов, обеспечивает выбор наиболее эффективных путей использования как государственной, так и частной собственности.

2. Доля участия частного партнера в ГЧП-проектах определяется формой государственно-частного партнерства и изменяется в зависимости от масштабов передачи правомочий собственника от государства бизнесу, а также от правового закрепления партнерских отношений.

3. Анализ отечественного и зарубежного опыта показывает, что государство, как правило, иницирует и поддерживает проекты государственно-частного партнерства, имеющие инфраструктурный характер, между тем, наряду с наличием потребностей в обновлении и развитии социальной инфраструктуры, отсутствуют проработанные подходы и схемы привлечения частных инвесторов к проектам ГЧП.

Ссылки:

1. Дерябина М.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 74.
2. Там же.
3. Зельднер А.Г. Совершенствованию государственно-частного партнерства в России системный подход // Экономические науки. 2013. № 1 (98). С. 7.
4. Зельднер А.Г. Правовые проблемы развития государственно-частного партнерства // Вопросы экономики и права. 2011. № 1. С. 7–10.
5. Ernst & Young. Как обеспечить успех ГЧП в России: обзор за 2012 г. URL: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/\\$FILE/Russian-PPP-Survey-2012.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/$FILE/Russian-PPP-Survey-2012.pdf) (дата обращения: 15.07.2013).
6. Зельднер А.Г. Правовые проблемы развития ...

References:

1. Deryabina, MA 2008, 'Public-Private Partnerships: Theory and Practice', *Problems of Economics*, no. 8, p. 74.
2. Deryabina, MA 2008, 'Public-Private Partnerships: Theory and Practice', *Problems of Economics*, no. 8, p. 74.
3. Zeldner, AG 2013, 'Improving public-private partnership in Russia systematic approach', *Economic Sciences*, no. 1 (98), p. 7.
4. Zeldner, AG 2011, 'Legal problems of public-private partnership', *Problems of Economics and Law*, no. 1, p. 7-10.
5. Ernst & Young 2012, *How to ensure the success of PPPs in Russia: Review for 2012*, retrieved 15 July 2013, <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/\\$FILE/Russian-PPP-Survey-2012.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/$FILE/Russian-PPP-Survey-2012.pdf)>.
6. Zeldner, AG 2011, 'Legal problems of public-private partnership', *Problems of Economics and Law*, no. 1, p. 7-10.