
**ЭКОНОМИКА,
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ**

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: НЕКОТОРЫЕ
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

© 2011 г. В. Варнавский

В последние годы понятие “государственно-частное партнерство” (ГЧП), пришедшее из зарубежной практики, стало довольно активно использоваться и в России. Это явление постепенно оформляется как самостоятельный институт. В ряде министерств и ведомств созданы специальные советы по вопросам подобного партнерства. При комитете Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству действует экспертный совет по законодательству в этой сфере. Во Внешэкономбанке и Международном фонде технологий и инвестиций имеются центры ГЧП. В структуре Российского союза промышленников и предпринимателей организован комитет по государственно-частному партнерству и инвестиционной политике. Появляется множество юридических и консалтинговых фирм, оказывающих услуги при заключении договоров о таком партнерстве.

Вместе с тем на уровне федерального законодательства России понятие “государственно-частное партнерство” так до конца и не определено. Многие вопросы, касающиеся сути и форм партнерства между государством и бизнесом, по-разному трактуются представителями различных экономических школ. До сих пор отсутствуют специальные учебные пособия, не читаются курсы лекций по этому предмету в вузах. В результате не совсем понятно, какие именно отношения между государством и бизнесом следует относить к ГЧП, его границы размыты, а суть до конца не ясна. Попробуем разобраться в смысле этого явления, рассмотрев особенности зарубежного опыта и возможность его применения в России.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГЧП

Термин “государственно-частное партнерство” (*Public-Private Partnership, PPP*) появился в начале 80-х годов для характеристики особых отно-

шений между государством и частным сектором. Как правило, эти отношения складывались и развивались в сфере производственной и социальной инфраструктуры. Это касалось автомобильных и железных дорог, аэропортов, морских портов, энергетических сетей, коммунального хозяйства, телекоммуникаций, объектов образования, здравоохранения и культуры. Характерно, что возникновение такого рода отношений стало следствием общего курса на либерализацию и сокращение государственного участия в экономике.

Те или иные формы сотрудничества между государством и частным сектором существовали всегда. Сложные формы организации хозяйства и в современных условиях диктуют необходимость государственного участия. Вместе с тем институциональная среда (нормативно-правовая база, система управления, механизмы регулирования и т.д.), в условиях которой функционирует государственно-частное партнерство в течение последних 30 лет, представляет собой новую ступень в развитии взаимоотношений государства и бизнеса.

Основные сегменты производственной и социальной инфраструктуры, как правило, находились в государственной или муниципальной собственности. Но в 80–90-е годы в развитых, а затем и в развивающихся странах функции по строительству и управлению объектами инфраструктуры стали постепенно передаваться в частные руки. При этом базовые отношения собственности чаще всего не менялись – государство передавало частному сектору только правомочия владения и пользования, оставляя за собой право распоряжения объектами. Одновременно центральные ведомства и муниципальные органы управления, учитывая особое место объектов инфраструктуры как важных систем жизнеобеспечения, усиливали регулирующие, контрольные и надзорные функции за деятельностью частных операторов и совершенствовались для этого законодательную и организационно-управленческую базу.

ВАРНАВСКИЙ Владимир Гаврилович, доктор экономических наук, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН (varnavsky@imemo.ru).

Основное противоречие современного управления инфраструктурным комплексом заключается в том, что, с одной стороны, приватизация его объектов в большинстве стран признается нецелесообразной по социально-политическим причинам, в связи с высокими рисками дискриминации наиболее уязвимых слоев населения. С другой стороны, ограниченность государственных и муниципальных бюджетов, увеличивающиеся социальные обязательства обуславливают низкий рост, а в отдельных случаях – даже сокращение бюджетных расходов на инфраструктурные нужды. Разрешение этого противоречия как раз и достигается за счет внедрения особой организационно-управленческой системы по привлечению ресурсов частного сектора в целях строительства и эксплуатации инфраструктурных объектов, получившей название *Public-Private Partnership*.

Государственно-частное партнерство, будучи основано на теории смешанной экономики, в значительной степени развивает и дополняет ее. ГЧП формируется в виде системы отношений субъектов предпринимательской деятельности в определенной институциональной среде и распространяется на широкий спектр отраслей и видов производства товаров и услуг.

Вместе с тем, понятия “смешанная экономика” и “государственно-частное партнерство” далеко не тождественны. Справедливо замечание М.В. Клиновой о том, что “не всякое взаимодействие государства и частного капитала в смешанной экономике можно отнести к категории ГЧП, а лишь такое, когда бизнес по поручению и при поддержке государства выполняет функции, которые раньше возлагались на последнее, когда рыночные начала внедряются в традиционную сферу активности государства, в том числе в инфраструктуру”¹.

ГЧП базируется также на теории государственного регулирования экономики. Сложные формы организации и ведения современного хозяйства невозможны без государственного регулирования экономики, отдельных отраслей и деятельности компаний. На это в каждой стране работает значительная часть государственной машины, издается огромное количество нормативных документов, модифицируются существующие и появляются новые инструменты, регламентирующие действия бизнеса.

Из всего многообразия регулирующих функций государства одна из них состоит в создании

политических, экономических и правовых условий для субъектов предпринимательской деятельности при реализации ими конкретных проектов. В той институциональной форме, в какой хозяйственные партнерства государства и бизнеса существуют в настоящее время, они представляют собой новую ступень развития механизмов государственного регулирования.

В то же время необходимо разграничить ГЧП и другие инструменты государственного регулирования. Например, по определению, принятому в современной западной экономической науке, к *Public-Private Partnership* не относятся: государственные закупки, кредитование и субсидирование государством частных компаний, дотирование предприятий, банковского и реального секторов (в том числе, дотирование процентных ставок по коммерческим кредитам), льготное налогообложение, льготные таможенные тарифы и пр. Но в то же время государственные инвестиционные программы, которые финансируются не только за счет бюджета, но и частным сектором, считаются государственно-частным партнерством. Также к ГЧП относятся предприятия, в акционерном капитале которых участвует государство, а также концессии.

Еще одной основой ГЧП выступает теория общественного сектора экономики. В каждой стране существует разветвленная система общественного сектора, в рамках которой функционируют государственно-частные партнерства. Масштабы этого сектора в той или иной стране периодически меняются, что определяется приоритетами экономической политики, фазой хозяйственного развития, внешнеэкономическими условиями и другими факторами. Роль государства может ослабляться в одних и усиливаться в других направлениях. В контексте теории общественного сектора государственно-частное партнерство призвано решать задачи экономического развития, совершенствования производственной инфраструктуры, ликвидации и смягчения провалов рынка.

В теоретическом смысле государственно-частное партнерство выгодно всем – государству, бизнесу, обществу. Заинтересованность государства в ГЧП связана с тем, что, во-первых, оно перекладывает на бизнес бремя расходов по инвестированию и содержанию своего имущества в надежде на то, что таким образом удастся повысить эффективность его функционирования. Во-вторых, посредством ГЧП государство отказывается от неэффективных форм ведения хозяйства, освобождается от ряда экономических функций (строительства, эксплуатации, ремонта

¹ Клинова М.В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия. М., 2009. С. 89–90.

и пр.), которые частные компании выполняют более качественно. В-третьих, прибегнув к ГЧП, государство отчасти смягчает остроту социально-экономических проблем.

А в чем же состоит интерес частного бизнеса в проектах ГЧП? Прежде всего, частная компания получает в долговременное владение государственные активы, часто – на льготных условиях. В рамках долгосрочного контракта с государством она располагает гарантированным рынком сбыта своей продукции. Далее, осуществляя инвестиции, частная компания имеет высокие гарантии их возврата, поскольку государство, как ее партнер, разделяет риски по обеспечению минимального уровня рентабельности. В отдельных случаях, например в сфере ЖКХ, государство идет на то, чтобы доплачивать из бюджета частному оператору при условии повышения им качества коммунального обслуживания. И, наконец, частные компании, обладая хозяйственной свободой, могут повышать доходность своего бизнеса за счет опыта, знаний, ноу-хау, инвестиций при минимизации рисков предпринимательской деятельности.

Что же дает партнерство между государственным сектором и частным бизнесом отдельному человеку и обществу в целом? Как правило, можно ожидать повышения качества услуг и снижения цен на них. Часто при помощи такого партнерства удается частично решить некоторые социальные проблемы. Экономический эффект для общества состоит также в сокращении сроков проектирования и сооружения объектов инфраструктуры, более высокой эффективности строительства.

Однако все это лишь умозрительные, потенциально возможные выгоды партнерства. Для того чтобы они стали реальными, необходимо создание соответствующей институциональной среды. В первую очередь речь идет о сильном правовом государстве, способном обеспечить регулирование, управление и должный контроль над деятельностью частных компаний на объектах государственной собственности. Как правило, недостатка в претендентах со стороны частного сектора на получение контрактов с государством нет. Проблемы начинаются потом, когда главная мотивация бизнеса – получение прибыли – вступает в конфликт с основной функцией государства – защитой интересов общества.

Мировой опыт показывает, что частные предприниматели охотно идут в проекты ГЧП. В то же время существует определенная опасность, что такое партнерство будет использоваться для реализации преимущественно частного интереса.

На практике это проявляется, в первую очередь, в форме коррупции. Правда, этот недостаток не присущ ГЧП имманентно. Если партнерские отношения складываются и функционируют в рамках законодательного и нормативно-правового поля, отлаженных инструментов государственного управления, регулирования и контроля, в условиях сильного гражданского общества и открытости деятельности частных компаний, то риск коррупции и злоупотреблений значительно снижается.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГЧП

Государственно-частное партнерство понимается, как правило, в двух смыслах. В теоретическом контексте – это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, которая широко используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития и планирования. С практической точки зрения, это конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

В России дискуссия на тему понятийного смысла государственно-частного партнерства активно идет на страницах научной печати, на конференциях, в экспертных советах при органах исполнительной власти, демонстрируя широкое разнообразие подходов, что объясняется сложностью экономической природы предмета, неопределенностью его границ и ограниченностью нормативной базы такого партнерства. Также необходимо учитывать, что в той форме, в какой государственно-частное партнерство выступает в настоящее время, оно представляет собой относительно новое явление, поэтому терминология просто пока не устоялась.

Для правильного толкования термина “государственно-частное партнерство” в первую очередь необходимо разобраться, что такое партнерство вообще. Экономическая теория, а за ней и законодательство призваны дать определение “партнерству” и разграничить его с такими понятиями, как “взаимодействие” и “сотрудничество”. Пока этого в России не было сделано. Главный нормативный документ РФ, регулирующий гражданско-правовые отношения, – Гражданский кодекс РФ – не содержит определения “партнерства”. В то же время в российском законодательстве можно встретить такое определение применительно к частным случаям экономических отношений.

Так, в федеральном законе “О некоммерческих организациях” в ст. 8 приводится следующее определение некоммерческого партнерства: “Некоммерческим партнерством признается основанная на членстве некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами... Имущество, переданное некоммерческому партнерству его членами, является собственностью партнерства. Члены некоммерческого партнерства не отвечают по его обязательствам, а некоммерческое партнерство не отвечает по обязательствам своих членов, если иное не установлено федеральным законом”².

Близкое по смыслу определение партнерства дается в ряде российских словарей. Так, “Современный экономический словарь” определяет партнерство как юридическую форму организации совместной экономической деятельности нескольких физических или юридических лиц, ... совместную деятельность, основанную на равных правах и обязанностях, направленную на достижение общей цели. “Словарь бизнес-терминов” трактует его как форму организации компании, фирмы, которая создается на основе договора между партнерами, в котором оговариваются их права, обязанности, ответственность и т.д. Интернет-ресурс *Glossary.ru* определяет ГЧП как неакционированное совместное предприятие нескольких физических и/или юридических лиц, каждое из которых является его пайщиком и принимает непосредственное участие в его деятельности. Партнерство организуется на основе договора.

Из приведенных определений видно, что под “партнерством” понимается не любое взаимодействие участвующих в нем сторон, а только такое, которое, во-первых, сопровождается созданием специального юридического лица, а во-вторых, предполагает наличие соответствующего договора между сторонами.

Характерно, что на федеральном уровне в России пока не существует ни одного закона, предметом которого было бы государственно-частное партнерство. Но в 2006 г. появился первый закон регионального масштаба, регламентирующий ГЧП. Он был принят законодательным собранием Санкт-Петербурга “Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах”. В этом документе дается следующее определение ГЧП: “Государственно-частное партнерство

– взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом, либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных”³.

На наш взгляд, такое определение весьма спорно. Во-первых, термин “взаимовыгодное” нельзя считать правовым. Во-вторых, неясно, что такое “социально значимый проект” и где проходит граница между “социально значимыми” и “незначимыми проектами”? Содержательно в этом определении только одно положение – это наличие соглашения (договора) между правительством и частным лицом. Но в нем нет главного – указания на то, что предметом соглашения должна выступать государственная (муниципальная) собственность или общественная услуга. Согласно описанному закону получается, что любое соглашение правительства города и частного лица относится к ГЧП. А это не вполне верно.

Ряд категорий, относящихся к ГЧП, которые используются как в российской экономической литературе, так и в официальных документах, на наш взгляд также как минимум спорны. Так, например, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)⁴ государственно-частному партнерству посвящен целый раздел. Но называется он “Развитие механизмов **частно-государственного** партнерства”. Такой же термин используется и некоторыми крупными экспертными организациями России, например, Центром стратегических разработок и Международным центром социально-экономических исследований “Леонтьевский центр”⁵.

В данном случае речь идет не о простой замене порядка слов, а об искажении сути такого сложного экономического явления, как ГЧП. Термин “частно-государственное партнерство” в применении к объектам государственной и муници-

³ Закон Санкт-Петербурга “Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах”. Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 20.12.2006.

⁴ См.: Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы). Распоряжение Правительства Российской Федерации № 38-р от 19.01.2006.

⁵ См., например: www.csr.ru. Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. СПб., 2005.

² Федеральный закон “О некоммерческих организациях” от 08.12.1995 (ст. 4, п. 1.1) (в ред. Федерального закона № 148-ФЗ от 22.07.2008).

пальной собственности нельзя назвать корректным по ряду причин.

Во-первых, в английском эквиваленте “*Public-Private Partnership*” слово “*Public*” трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно охватывает не только центральные и местные органы власти, судебную власть, органы правопорядка, вооруженные силы и т.д., но и культурные, образовательные, академические и прочие учреждения, а также общественные институты, которые играют подчас неформальную, но исключительно важную роль в развитии общественных процессов.

Во-вторых, поскольку государство выступает инициатором подавляющего большинства проектов ГЧП, их главным действующим лицом и доминантой, термин “частно-государственное партнерство” искажает суть явления. В-третьих, как бы ни была велика роль частного сектора в качестве инвестора, менеджера или оператора, исходя из приоритета прав собственности в партнерских проектах государства и бизнеса, на первом месте всегда должно указываться государство.

Более того, роль государства и частной компании в заключаемых контрактах никогда не будут равны. В ряде стран (например, во Франции) в соответствии с законодательством государство и бизнес в принципе не могут считаться равными партнерами. Иногда в интересах общества контракт ГЧП может расторгаться государством в одностороннем порядке без каких-либо правовых последствий для него, например, при наличии так называемой “общественной необходимости”. При этом, правда, частная компания – партнер государства, пострадавшая в результате таких односторонних действий, имеет право подать в суд. Но предметом иска должны выступать не действия государства, а обоснование отсутствия той самой общественной необходимости, что в подавляющем большинстве случаев весьма проблематично.

В российской научной литературе последних лет приводятся различные трактовки ГЧП. На наш взгляд, одно из удачных определений, акцентирующих внимание на его правовых сторонах, дано М.В. Вилисовым: “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”⁶.

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

Правда, с нашей точки зрения, это определение стало бы более корректным, если бы не содержало указаний на “равноправие” государства и бизнеса.

За рубежом, несмотря на общую точку зрения по поводу предмета ГЧП, также нет общепринятого толкования этого явления хозяйственной жизни. В разных странах даются свои определения. В США, например, ГЧП понимается как “закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в большей степени по сравнению с существующей практикой. Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступает реконструкция, строительство объекта государственной собственности и (или) его эксплуатация, управление и т.п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, государство даже после передачи объекта частной компании остается его собственником. Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от относительно простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управление ими”⁷.

В ЕС в последние годы вышло довольно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП⁸. В Зеленой книге “Государственно-частное партнерство и законодательство Сообщества по государственным контрактам и концессиям” говорится: «Термин “государственно-частное партнерство” не определен на уровне Сообщества. В общем плане под ним понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг»⁹.

⁷ Report to Congress on Public-Private Partnerships. Wash., 2004. P.10.

⁸ См., например: Green Paper on Services of General Interest. Brussels, COM(2003) 270, 21.05.2003; European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest, Brussels, 14.01.2004 (T5-0018/2004).

⁹ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels, 30.04.2004. P. 3.

В отдельных странах ЕС даются свои определения государственно-частного партнерства. В Великобритании, где ГЧП получило широкое распространение, эта форма хозяйствования трактуется как “ключевой элемент стратегии правительства по обеспечению современного, высококачественного коммунального обслуживания и повышению конкурентоспособности страны”. Государственно-частные партнерства имеют широкий диапазон форм – от “частной финансовой инициативы” до смешанных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству объектах коммерческой деятельности¹⁰.

Ряд определений ГЧП носит более конкретный и практический характер. Так, эксперты одной из крупнейших консалтинговых компаний мира *Deloitte* отмечают, что ГЧП представляет собой “контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг”¹¹. *PriceWaterhouseCoopers* и *C'M'S' Cameron McKenna* определяют ГЧП как любую сделку, “структура которой предполагает совместную работу государственного и частного сектора для достижения общей цели”¹².

Из приведенных определений можно выделить ряд родовых признаков ГЧП, наличие которых обязательно в каждом реализуемом проекте и позволяет отличать этот механизм от других форм взаимодействия государства и бизнеса.

Прежде всего, предметом ГЧП выступает государственная и муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые государством, муниципальными органами власти и бюджетными организациями. Далее, партнерство оформляется специальным договором (соглашением, контрактом) между государством и участниками со стороны частного сектора. Кроме того, можно выделить обязательное условие ГЧП – соинвестирование государством и частными компаниями и разделение рисков между всеми участниками проекта. В отдельных случаях проект может финансироваться исключительно частным сектором. Наконец, проект ГЧП действует в течение

фиксированного, закрепленного договором срока. По его завершении объект либо передается государству, либо партнерство может быть продолжено на основе нового договора.

В контексте вышеизложенного предлагается следующее определение государственно-частного партнерства. **Государственно-частное партнерство** представляет собой юридически оформленную (как правило, на фиксированный срок), предполагающую соинвестирование и разделение рисков систему отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и/или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями.

Формы ГЧП могут быть самыми разнообразными. В зарубежной и отечественной экономической литературе можно найти множество классификаций разновидностей, форм, типов и видов партнерства государства и бизнеса в хозяйственной сфере. Однако общепринятый подход в этом вопросе отсутствует. В качестве критериев обычно используются правоотношения собственности (владение, пользование, распоряжение), степень зависимости от государства, в первую очередь в вопросах финансирования и разделения рисков, и другие параметры.

Наиболее обоснованной и широко используемой в мировой практике стала классификация проектов ГЧП, разработанная Всемирным банком. Согласно ей выделяются четыре категории ГЧП: 1) контракты на управление и арендные договоры (*management and lease contracts*); 2) концессии (*concession*); 3) проекты, предполагающие новое строительство “под ключ” (*greenfield projects*); 4) частичная приватизация активов (*divestiture*)¹³.

Контракты на управление и арендные договоры. При заключении таких контрактов частная компания получает госсобственность в управление или в аренду на фиксированный срок. При этом инвестиции осуществляет государство. В контракте управления риски несет государство, в арендном договоре операционный риск ложится на частную компанию.

Концессия. В этом случае правительство предоставляет частной компании (концессионеру)

¹⁰ См.: Public Private Partnerships – the Government’s Approach. L., 2000. P. 6.

¹¹ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. N.Y., 2006. P. 5.

¹² Государственно-частные партнерства – новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов. М., 2003. С. 26.

¹³ См.: http://ppi.worldbank.org/resources/ppi_methodology.aspx

Таблица. ГЧП в отраслях производственной инфраструктуры, развивающиеся страны, 1990–2009 гг., цены 2009 г.

Отрасль	Число проектов	Инвестиции, млрд. долл.
Транспорт, всего	1198	253.847
Автомобильные дороги	603	129.054
Железные дороги	108	44.511
Аэропорты	134	29.608
Морские порты	353	50.674
ЖКХ	715	60.280
Энергетика	1854	482.861
Телекоммуникации	807	719.645
Итого	4574	1516.633

Источник: World Bank. PPI Database. 2011.

правомочия владения и пользования существующим объектом за плату и, как правило, с условием возврата. В то время как государственной стороне принадлежит право собственности на объект, частный сектор сохраняет за собой права на все усовершенствования, проведенные в концессионный период. Частная компания несет операционные и инвестиционные риски. Выделяются следующие наиболее популярные виды концессий: восстановление (реконструкция, модернизация) – эксплуатация – передача (*rehabilitation–operate–transfer*); восстановление – аренда – передача (*rehabilitation–lease–transfer*); строительство – эксплуатация – передача (*build–operate–transfer*).

Greenfield projects, строительство с нулевого цикла “под ключ”. В этом случае частная компания строит и эксплуатирует новые производственные мощности в течение срока, указанного в контракте. Выделяются следующие типы таких контрактов: строительство – аренда – владение (*build–lease–own*); строительство – владение – передача (*build–own–transfer*); строительство – владение – эксплуатация – передача (*build–own–operate–transfer*); проектирование – строительство – владение – эксплуатация (*design–build–own–operate*).

Divestiture, или частичная приватизация предполагает, что компания приобретает пакет акций объекта, находящегося в государственной собственности (или наоборот). В этом случае правительство передает ей (или приобретает у нее) некоторые правомочия прав собственности на объект. При этом государство устанавливает определенные требования того, как объект будет усовершенствоваться, а граждане – обслуживаться. В зарубежной практике часто встречаются смешанные формы, сочетающие в себе отдельные элементы указанных выше типов контрактов.

МИРОВОЙ ОПЫТ ГЧП

Сводные статистические данные по проектам ГЧП в мировой экономике отсутствуют. Многочисленными зарубежными исследовательскими центрами приводятся различные оценки масштабов ГЧП в целом по миру. Наиболее системно информация по таким проектам представлена Всемирным банком, правда, в его базу данных включены проекты, реализуемые только в развивающихся странах. По оценкам Всемирного банка, в 1990–2009 гг. там выполнялось более 4.5 тыс. проектов ГЧП с объемом привлеченных инвестиций 1.5 трлн. долл. (табл. 1).

В отраслевой структуре ГЧП выделяются капиталоемкие энергетические проекты, в первую очередь электростанции, магистральные линии электропередач и газопроводы. Далее идет транспорт – автомобильные и железные дороги, аэропорты, морские порты. Проекты в сфере ЖКХ (водоснабжение и канализация) составляют 16% общего числа ГЧП.

Наиболее активно ГЧП практикуются в Азиатско-Тихоокеанском регионе. На него приходится более трети всех проектов подобного рода и почти половина всех инвестиций. Здесь лидирует Китай (более 10% всех мировых инвестиций в проекты ГЧП). Почти в два раза ему уступает Индия. В Латинской Америке наиболее активно ГЧП используются в Бразилии.

Особое место в разработке теоретических основ и практике использования ГЧП занимают США, которые находятся на первом месте в группе развитых стран по размаху ГЧП. Многие автомагистрали в этой стране были построены и эксплуатируются частными компаниями, продолжая оставаться в общественной собственности. Так, в 1985–2004 гг. в дорожном хозяйстве

США было реализовано 62 проекта ГЧП с общим объемом инвестиций в размере 42 млрд. долл.¹⁴ Число проектов ГЧП в коммунальном хозяйстве этой страны постоянно растет. Если в секторе водоснабжения в 1997 г. таких партнерств было 400, то к 2003 г. их число возросло до 1100.

Активным и последовательным сторонником передачи частным компаниям объектов государственной и муниципальной собственности и права на предоставление общественных услуг выступает Европейский союз, а в нем – Великобритания, Испания, Италия, Франция, Ирландия. По оценкам, в странах ЕС за период 2001–2007 гг. было подписано около 700 контрактов о ГЧП на сумму 67.6 млрд. евро¹⁵.

Большая часть таких контрактов в ЕС приходится на Великобританию. Начиная с 1992 г., британское правительство реализует концепцию управления государственной собственностью под названием “Частная финансовая инициатива” (*Private Finance Initiative, PFI*), которую можно назвать ядром государственно-частного партнерства. К началу 2011 г. в целом по стране было заключено 920 контрактов ГЧП с общим объемом инвестиций 72 млрд. ф. ст.¹⁶ Из них на *PFI* приходится 777 проектов на сумму 45.6 млрд. ф. ст. В числе объектов общественной собственности, которые находятся в режиме *PFI*, более половины концентрируется в социальной инфраструктуре, в том числе в здравоохранении (229 проектов на сумму 12.7 млрд. ф. ст.) и образовании (164 проекта на сумму 6.1 млрд. ф. ст.). Продолжительность действия контрактов в этих сферах обычно составляет 25–30 лет.

В других странах ЕС наблюдаются в основном сходные тенденции развития ГЧП, но с несколько меньшей интенсивностью и со своими национальными особенностями.

ПРОБЛЕМЫ ГЧП В РОССИИ

Россия пока не входит в число лидеров по использованию ГЧП. Однако, учитывая огромную потребность в инвестициях в производственную и социальную инфраструктуру страны, а также ограниченность бюджетных средств на эти цели,

альтернативы активизации процесса ГЧП в нашей стране, без сомнения, нет.

Становление ГЧП в России началось несколько лет назад с появлением новых институтов: особых экономических зон (2005 г.), Инвестиционного фонда РФ (2006 г.), Внешэкономбанка (2007 г.), Российской венчурной компании (2006 г.). В те же годы на федеральном уровне был принят ряд законов, имеющих отношение к отдельным формам или аспектам ГЧП¹⁷. В регионах также начало формироваться собственное законодательно-правовое поле по ГЧП¹⁸.

С одной стороны, в стране ведется работа в направлении развития государственно-частного партнерства. Бизнес начинает понимать, что ГЧП – это не очередное наступление на него со стороны государства, а одна из возможностей осуществления крупных, стратегически важных для страны инвестиционных проектов. Широкое применение нашли такие формы ГЧП как смешанные государственно-частные предприятия, аренда государственного и муниципального имущества.

С другой стороны, наиболее эффективные формы ГЧП по привлечению долгосрочных частных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности – концессии и “гринфилд” проекты – внедряются крайне тяжело.

В 2009 г. были заключены первые два концессионных соглашения о строительстве и эксплуатации на платной основе участков скоростных автодорог Москва–Санкт-Петербург и Москва–Минск. Процесс заключения этих договоров проходил не просто, тексты соглашений до сих пор закрыты от общественности, многочисленные трудности возникли уже на начальных этапах осуществления проектов. Как будут развиваться

¹⁴ В частности: № 115-ФЗ “О концессионных соглашениях” от 21.07.2005; № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” от 22.07.2005; № 257-ФЗ “Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 08.10.2007.

¹⁸ Например, соответствующие законы были приняты в Санкт-Петербурге (Закон Санкт-Петербурга от 20.12.2006 “Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах”), Томской области (Закон Томской области № 244-ОЗ от 16.10.2006 “Об основах государственно-частного партнерства в Томской области”), Республике Калмыкия (Закон Республики Калмыкия №59-IV-3 от 18.12.2008 “О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия”), Дагестане (Закон Республики Дагестан № 5 от 01.02.2008 “Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах”).

¹⁴ См.: User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. Wash., 2007. P. 60.

¹⁵ См.: Hall D. PPPs in the EU: a Critical Appraisal. L., 2008. P. 5.

¹⁶ См.: <http://www.partnershipsuk.org.uk/puk-projects-database-search.aspx>

события в дальнейшем и эти два концессионных соглашения, в частности, – сказать сложно.

В России практически отсутствует реально работающий механизм ГЧП в целях создания крупных капиталоемких объектов производственной и социальной инфраструктуры на концессионной основе или с использованием инвестиционных договоров под долгосрочные государственные гарантии. За исключением единичных пилотных проектов (например, строительство новой станции очистки сточных вод в Южном Бутове в Москве или реконструкция аэропорта Пулково в Санкт-Петербурге) у нас реализуются проекты только квазипартнерства в рамках Инвестиционного фонда РФ или особых экономических зон.

Кое-кто из чиновников и многие эксперты относят к государственно-частным партнерствам проекты по созданию территориально-производственных кластеров (Нижнее Приангарье, Урал Промышленный–Урал Полярный и др.), финансируемые из Инвестиционного фонда РФ, а также особые экономические зоны. На наш взгляд, это ошибочная точка зрения. Такие проекты не вполне корректно отнести к ГЧП, поскольку они осуществляются по принципу: каждый экономический субъект финансирует только свой объект. Например, государство – автомобильные и железные дороги, мосты, трубопроводы и прочую инфраструктуру, а бизнес – заводы, комбинаты и иные производственные мощности. При этом стороны не несут перекрестных рисков и не отвечают по обязательствам другой стороны.

Главная проблема с государственно-частными партнерствами в России в целом и с концессиями в частности заключается, с нашей точки зрения, в том, что государство, приняв закон № 115-ФЗ “О концессионных соглашениях”, в дальнейшем устранилось от разработки подзаконной нормативной базы и системы управления. Получается, что для аренды госимущества – наиболее простой из форм ГЧП – в России создано и разветвленное нормативно-правовое поле, и система управления, в результате чего в бюджет поступают значительные средства в форме арендных платежей, а для концессий – практически ничего не сделано. Законодательная власть ограничилась принятием рамочного закона, особо не задаваясь более конкретными, но не менее важными вопросами. Например, каким образом формировать подзаконную нормативную базу? Какие гарантии необходимо предоставлять частным партнерам со стороны государства? Какова должна быть система управления концессионным процессом?

По нашим представлениям, институционально Россия в настоящий момент слабо подготовлена к переходу на концессии. Не решаются методические проблемы, отсутствует комплексность в подходе к разработке теории и практики ГЧП. Не готовятся соответствующие кадры в вузах и на курсах переподготовки госслужащих.

Сейчас по всей стране идет волна принятия региональных законов о ГЧП. В этой связи возникает вопрос, зачем нужно разрабатывать в каждом регионе собственные юридические нормы по одному и тому же предмету¹⁹ вместо того, чтобы принять единый федеральный закон? При этом никто не подсчитал, во что вообще обойдется обществу принятие 83 (по числу субъектов РФ) аналогичных законов.

В России, как известно, существуют единое правовое поле и единый Бюджетный кодекс. Но именно этот кодекс стал главным препятствием на пути развития ГЧП, а не отсутствие регионального законодательства. Каким бы хорошим ни был региональный закон о ГЧП, он не сможет вступить в противоречие с Бюджетным кодексом и отменить его статьи, прямо запрещающие предоставление любых государственных гарантий на срок более десяти лет. Противоречие здесь состоит в том, что государственные обязательства по финансированию проектов ограничены трехлетним бюджетом, в то время как сроки окупаемости инвестиций в объекты производственной инфраструктуры составляют десятки лет. Ни один частный инвестор не пойдет в такие проекты без государственных гарантий и без государственного финансирования.

В исследовании “Барьеры развития механизма ГЧП в России”, выполненном фондом “Экспертный институт”, в числе главных барьеров на пути развития государственно-частного партнерства в России названы несовершенство законодательной базы, отсутствие равноправия сторон и низкий уровень квалификации чиновников²⁰. И с этим трудно не согласиться.

* * *

Для кардинального улучшения ситуации с развитием в нашей стране ГЧП в производственной и социальной инфраструктуре предстоит большая работа, которая должна выполняться органами государственной власти. Учитывая мировую практику и недостаточный опыт российских ор-

¹⁹ Сейчас законы о ГЧП приняты в 32 субъектах РФ.

²⁰ См.: Гудков А. Партнер в России больше, чем партнер // Коммерсантъ. 01.12.2010.

ганов государственного и местного управления в использовании форм и механизмов ГЧП, в России в ближайшее время потребуются усовершенствование концессионного законодательства и устранения имеющихся бюджетных ограничений по финансовым схемам ГЧП. Необходима адекватная система управления, в том числе учреждение нового или наделение существующего федерального органа исполнительной власти, ответственного за развитие ГЧП, соответствующими полномочиями. Помимо этого своей реализации ждет создание подзаконной нормативной базы и отрас-

левых регламентов по реализации проектов ГЧП федеральными органами исполнительной власти, а также разработка рекомендаций органам исполнительной власти регионального и муниципального уровней. Настоятельно требуется новая система подготовки и повышения квалификации чиновников по вопросам ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессии, аренда, инфраструктура, инвестиции, ЖКХ, особые экономические зоны, Россия, США, Великобритания.