

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – НОВАЯ ПАРАДИГМА РОССИИ

В статье рассматривается вопрос, касающийся государственно-частного партнерства в России. Вначале приведены несколько трактовок этого понятия, далее идет описание государственных корпораций, которые призваны выполнять важную роль на пути развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственная корпорация, структура государственной корпорации, типы государственных корпораций.

В последние годы тема государственно-частного партнерства (ГЧП) в различных сферах деятельности становится все более актуальной во всем мире. Однако подробно освещая эту тему, разрабатывая и реализуя проекты на условиях государственно-частного партнерства, специалисты не выработали единого мнения о том, что именно определяет этот термин, являющийся дословным переводом английского «Public Private Partnership» (PPP).

В мировой и российской практике существуют различные мнения по вопросу, что такое государственно-частное партнерство.

В мировой практике оно понимается, как правило, в двух смыслах. Во-первых, 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. Во-вторых, это конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

За рубежом, несмотря на общую точку зрения по поводу предмета ГЧП, все же 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 выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и (или) его эксплуатация, управление и т. п. Основные права собственности в отношении данного объекта не изменяются, и 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

* © Горчакова Е.В., 2011

Горчакова Екатерина Владимировна (katjushka555@rambler.ru), кафедра экономики Самарского государственного университета, 443011, Россия, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

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.

В последние годы вышло достаточно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП. В книге «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям», опубликованной в 2004 г., 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».

В отдельных странах ЕС даются свои определения государственно-частного партнерства. В Великобритании, где ГЧП получило самое 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 бизнес-структур и форм товарищества: от «частной финансовой инициативы» до смешанных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству объектах коммерческой деятельности.

В Ирландии ГЧП понимается как сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания услуг социального характера населению, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор.

Ряд определений ГЧП носит более конкретный характер. Так, одна из крупнейших консалтинговых компаний мира Deloitte отмечает, что ГЧП представляет собой «контрактное соглашение между правительственным агентством и частной компанией, позволяющее последней увеличить ее участие в предоставлении общественных услуг».

Профессор П. Снельсон дает следующее определение государственно-частного партнерства: «ГЧП – это взаимоотношение, возникающее между государственным и частным секторами в целях распределения рисков и выгод от осуществления какого-либо предприятия» [1].

В российской научной литературе и в нормативных актах последних лет также приводятся различные трактовки ГЧП.

Так, профессор Е.Н. Коровин определяет ГЧП как среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод [2].

Термин «государственно-частное партнерство» используется некоторыми крупными экспертными организациями России. По мнению старшего аналитика Центра по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти Lobbying.ru Е.А. Махортова, государственно-частное партнерство представляет собой взаимовыгодное средне- и долгосрочное сотрудничество между государством и бизнесом, реализуемое в различных формах (начиная от контрактов на выполнение работ, акционирования и заканчивая консультациями государства и бизнес-ассоциаций) и ставящее своей целью решение политических и общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях.

Профессор М. Паздников рассматривает ГЧП как локализованный инструмент западной рыночной экономики, где государство и бизнес – это, в первую очередь,

партнеры. Причем партнеры равноправные. Отсюда и термин «Public Private Partnership» [3].

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».

Таким образом, основываясь на анализе существующих определений и исходя из сути, можно определить государственно-частное партнерство как институциональный и организационный альянс между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, оказываемых государством и муниципальными образованиями, в целях реализации национальных и международных, масштабных и сравнительно небольших, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг.

Каждый такой альянс государства с бизнесом является временным, поскольку создается, как правило, на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его окончания. Но самое главное заключается в том, что права собственности на объекты в рамках проектов ГЧП не передаются бизнесу в полном объеме. Как правило, частная компания получает только права владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, а права распоряжения остаются за органами общественной власти.

Государственно-частное партнерство выступает в достаточно строго очерченных формах. К числу основных из них относятся следующие: государственный контракт на выполнение работ или оказание услуг, аренда государственной и муниципальной собственности, смешанные предприятия, соглашения о разделе продукции, концессии. Каждая из форм имеет множество разновидностей в зависимости от норм права в каждой стране.

Основные трактовки определения государственно-частного партнерства в хронологическом порядке приведены в таблице.

Таблица

Основные трактовки понятия «государственно-частное партнерство»

№	Год	Автор	Определение
1	2005	В.Г. Варнавский	ГЧП – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг
2	2006	Е. Коровин	ГЧП – среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод
3	2006	П. Снельсон	ГЧП – это взаимоотношение, возникающее между государственным и частным секторами в целях распределения рисков и выгод от осуществления какого-либо предприятия

Окончание таблицы

№	Год	Автор	Определение
4	2008	Е.А. Махортов	ГЧП – взаимовыгодное средне- и долгосрочное сотрудничество между государством и бизнесом, реализуемое в различных формах (начиная от контрактов на выполнение работ, акционирования и заканчивая консультациями государства и бизнес-ассоциаций) и ставящее своей целью решение политических и общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях

Важную роль на пути развития ГЧП призваны сыграть государственные корпорации.

Государственная корпорация – организационно-правовая форма некоммерческих организаций в России.

В соответствии со ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» ГК признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. ГК создается на основании федерального закона. Конкретизация целей создания и функций деятельности осуществляется федеральным законом, в соответствии с которым создается конкретное юридическое лицо в организационно-правовой форме в виде ГК.

Государственные корпорации получают определенные преференции в бюджетной и кредитной поддержке, в предоставлении государственных заказов, налоговых льготах и по другим направлениям. И на данном отрезке времени это делает их привлекательными. Активно поддерживается развитие государственно-частного партнерства.

Понятие «государственная корпорация» существует не только в России, но и в целом ряде государств, включая такие страны, как США, Великобритания, Канада, Финляндия и прочие. При этом общим принципом является то, что ГК создаются на основании законодательных актов, их советы директоров формируются правительством и парламентом, и они подотчетны парламенту или президенту страны.

Остановимся на более детальном описании структуры ГК в России.

В числе современных ГК Российской Федерации можно выделить несколько типов:

Первый тип – это ГК, созданные специально для расходования бюджетных средств. Российское законодательство (в первую очередь, Бюджетный кодекс) не позволяет оперативно тратить бюджетные деньги.

Второй тип – это ГК, в которых собраны и собираются разнородные активы, которыми государство по стратегическим и экономическим соображениям планирует управлять централизованно. Таким образом государство решает задачи по поддержанию обороноспособности, производства и экспорта вооружений и технологического развития, а концепция этих ГК предполагает, что эффективность их реализации будет выше, если эти функции будут управляться централизованно.

Третий тип – это ГК, созданные для решения отдельных финансовых задач по стабилизации банковской и финансовой системы.

Все действующие на сегодняшний день ГК можно разделить по следующим критериям.

1. В зависимости от порядка образования:

– ГК, созданные в процессе реорганизации юридических лиц;

- ГК, созданные в порядке вновь создаваемых юридических лиц.
- 2. В зависимости от наличия или отсутствия властных полномочий:
 - ГК, наделенные функциями нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
 - ГК, не наделенные властными полномочиями по отношению к иным субъектам.
- 3. В зависимости от порядка формирования органов управления ГК:
 - назначаются Президентом Российской Федерации;
 - назначаются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации;
 - назначаются Правительством Российской Федерации.
- 4. В зависимости от основания реорганизации или ликвидации:
 - ГК, ликвидируемые только на основании федерального закона;
 - ГК, для ликвидации которого принятие специального федерального закона не требуется.
- 5. В зависимости от рентабельности зоны действия ГК для иных участников предпринимательской деятельности:
 - ГК, действующие в сферах, финансово не привлекательных для частного бизнеса;
 - ГК, которые действуют в области, привлекательной для иных участников рынка, но в которых, по сути, установлена государственная монополия.

В данных ситуациях создано некое подобие искусственной монополии, поскольку конкуренция в таких сферах экономически возможна, но она не допускается государством ввиду ее нецелесообразности.

- 6. В зависимости от времени существования ГК:
 - ГК, созданные на определенный период, – до конкретного времени или до момента наступления определенного события;
 - ГК, созданные на неопределенное время.

Прежде чем создавать последующие ГК, необходимо установить единые правила, приняв закон о ГК, в нем должны быть определены цели создания и деятельности, для которых может создаваться ГК, порядок управления ее деятельностью, порядок реорганизации и ликвидации, а также использования имущества ГК в этом случае.

Органами управления ГК являются наблюдательный совет (высший орган ГК); правление (коллегиальный исполнительный орган ГК); президент ГК; ревизионная комиссия.

На примере государственной корпорации “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)” проследим, какой вклад она вносит в развитие механизма ГЧП.

Она оказывает финансовую поддержку приоритетных инвестиционных проектов, отличающихся высокой рискованностью, длительными сроками окупаемости, сложностью необходимых инструментов поддержки и т. д. Внешэкономбанк предоставляет кредиты и займы (в том числе совместно с частными финансовыми институтами), гарантии, страхование кредитов и т. п. Критерии отбора инвестиционных проектов: срок окупаемости проекта – более 5 лет; общая стоимость проекта – более 2 млрд рублей; минимальный размер участия Внешэкономбанка – 1 млрд руб. Объем портфеля кредитов, предоставленных банком в рамках участия в реализации инвестиционных проектов, по состоянию на 01.01.2009 г. составил 129,9 млрд руб. На принципах ПФ по состоянию на 1 января 2009 г. было реализовано 19 проектов с объемом портфеля кредитов – 45,3 млрд руб. При этом в июне

2008 года Внешэкономбанк создал «Центр ГЧП» и в числе стратегических целей Банка развития к 2012 г. провозгласил обеспечение объема финансирования проектов, реализуемых на принципах ГЧП, на уровне не ниже 30 %.

Наблюдательный совет банка возглавляет Председатель Правительства РФ, что дает возможность госкорпорации оперативно решать возникающие в процессе реализации ГЧП-проектов вопросы.

Специалисты отмечают наличие ряда проблем в работе Банка развития:

– проблема финансирования. Помимо средств, переданных государством в уставный капитал Внешэкономбанка (180 млрд руб.), банк является государственной управляющей компанией по управлению пенсионными средствами граждан. Однако за 2009 г. убыточность пенсионных накоплений, переданных в управление Внешэкономбанку, составила 0,33 %. Этот ресурс мог бы послужить источником финансирования долгосрочных проектов. Законодательно банку запрещено привлекать во вклады средства физических лиц, а средства юридических лиц могут быть приняты в качестве депозитов только от предприятий, участвующих в реализации проектов Внешэкономбанка. Дополнительными источниками средств могли бы послужить средства Фонда национального благосостояния как части Стабилизационного фонда, а также средства Агентства по страхованию вкладов, которые целесообразно передать в доверительное управление банку;

– необходимо освободить банк от осуществления функции по обслуживанию внешнего госдолга России. Предполагается, что данная обязанность будет упразднена к концу 2012 года;

– особое внимание следует уделить тому, чтобы Банк развития не оказался политизирован.

Российская ГК «Ростехнологии», в которую входит 439 предприятий на территории России, еще один пример успешной реализации проектов ГЧП. Ее учреждение привело к повышению конкурентоспособности отдельных стратегических секторов (отраслей), обеспечению национальной безопасности, реструктуризации и консолидации соответствующих государственных активов.

С учетом особенностей организационно-правовой формы госкорпораций представляется важным вопрос о направлениях совершенствования ГК.

На основании анализа целей, задач и принципов деятельности государственной корпорации автором предложены следующие направления:

1. Четкая определенность стратегических целей, задач, направлений и принципов деятельности госкорпорации; наличие системы целевых показателей и ключевых положений в деятельности госкорпорации.

2. Четкая регламентация задач, распределение ответственности между бизнесом и государством.

3. Оптимизация деятельности государственного органа при организации работ с участием частного партнера.

4. Формализация, регламентация процедур взаимодействия между всеми участниками корпоративного управления; определенность принципов взаимодействия госкорпораций с федеральными органами исполнительной власти.

5. Информационная прозрачность госкорпорации в плане как достигнутых результатов деятельности, так и процедур принятия решений; развитые процедуры подотчетности госкорпораций.

На основании вышеизложенного делаем вывод, что государственные корпорации являются основополагающим фактором развития ГЧП. Данная концепция позволяет осуществлять социально-экономическое развитие Российской Федера-

ции на основании выработанных Президентом и Правительством РФ приоритетных направлений внутренней экономической политики.

Библиографический список

1. Снельсон П. Государственно-частные партнерства в странах с переходной экономикой. URL: <http://www.ebrd.com>.
2. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. Выступление на круглом столе «Федеральные инструменты поддержки инвесторов» 10 октября 2006 г. URL: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr.
3. Паздников М. Государственно-частное партнерство: суть и понятие. URL: <http://politmanagement.ru>.

*E.V. Gorchakova**

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP – A NEW PARADIGM OF RUSSIA

The article discusses the issue of public-private partnership in Russia. First, we give several interpretations of the concept of the public-private partnership, followed by a description of state corporations, which are intended to play an important role in the development of public-private partnership in the Russian Federation.

Key words: public-private partnership, public corporation, structure of public corporations, types of public corporations.

* *Gorchakova Ekaterina Vladimirovna* (katjushka555@rambler.ru), the Dept. of Economics, Samara State University, Samara, 443011, Russia.