

С.О. Ақобиров
аспирант Санкт-Петербургского
Государственного Университета
Экономики и Финансов

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕГО ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ В СТРАНАХ СНГ

В последние десятилетия в экономике развитых и развивающихся стран возникла особая форма взаимодействия государства и бизнеса, а именно государственно-частное партнерство (ГЧП). Международный опыт последних 15-20 лет свидетельствует, что одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных ресурсов для повышения эффективности управления государственной (муниципальной) собственностью является ГЧП. Данное партнерство является относительно новым явлением в мировом хозяйстве, отражающее процессы расширения и усложнения форм, и моделей взаимодействия государства и бизнеса.

Существует два подхода к трактовке категории ГЧП. Согласно одному из них, ГЧП идентифицируется с приватизацией и рассматривается как особая ее форма – косвенная приватизация.¹ Другой подход утверждает, что партнерство находится на границе государственного и частного секторов, не являясь ни приватизированным, ни национализированным институтом. Это своего рода «третий путь», позволяющий использовать политические, по сути, формы улучшения предоставления населению общественных (публичных благ) благ.² Более конструктивной следует признать трактовку ГЧП, как полноценной замены приватизационных программ, позволяющей реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики – с другой.³ Наиболее общее определение ГЧП дает Всемирный банк: «ГЧП – это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемых с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования».⁴

Бурное развитие многообразных форм ГЧП во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики.⁵ При взаимодействии бизнеса и власти принципиально важным моментом является перераспределение правомочий собственности, возникающих в

процессе административно-властных отношений между государством и бизнесом в рамках соответствующих соглашений сторон. Перераспределение правомочий собственности в рамках взаимодействия бизнеса и власти касается лишь некоторых аспектов комплекса правомочий (в основном такие ключевые правомочия как: право на доход, управление и контроль над использованием актива), а не всего комплекса правомочий.

Сектор общественных благ обычно служит объектом перераспределения правомочий собственности между государством и бизнесом. Именно в секторах общественных благ сложилась тенденция делегирования государством ключевых полномочий частному сектору. Сохранения за государством ряда ключевых отраслей объясняется тем, что государство несет ответственность перед обществом за бесперебойное обеспечение публичными благами. Однако, не всегда данный аспект выполняется государством с высокой эффективностью использования ресурсов и внедрением инноваций, что присуще частному сектору. Государственно-частное партнерство является идеальным механизмом для задействования преимуществ обеих сторон. Таким образом, формы и методы ГЧП позволяют передавать часть правомочий собственника к частному сектору при сохранении важнейших национальных объектов в государственной собственности, вытекающим отсюда привнесением своего рода частных товаров и услуг в государственную сферу.

Следует признать, что сущность общественных благ является темой многочисленных дискуссий и споров среди экономистов. В течении многих десятилетий продолжаются теоретические дискуссии по проблемам гносеологических корней и сущностной природы общественных интересов и предпочтений, общественных благ и их соотносительности с рыночной средой.⁶ В неоклассической экономической теории обсуждается возможность перехода от абсолютного доминирования индивидуализма к включению в господствующую парадигму категории общественных интересов и благ, природа и генезис которых, и являются главным предметом дискуссий.⁷ Однако, соблюдение неоллиберальных принципов требует сохранения постулата о разумном ограничении вмешательства государства в экономику, в следствии чего, отождествление государства и общественного интереса теоретически допустимо в ограниченных пределах. Следует признать, что государство не может базироваться исключительно на рыночных принципах. Часть общественных благ производится государством самостоятельно, а часть посредством привлечения ресурсов частного сектора. Однако, методологическая сложность заключается в сущности и характере самих публичных благ, где мнения теоретиков неоднозначны по оценке их природной полезности. Некоторые ученые предлагают упростить данную задачу посредством введения в анализ понятия «суверенности», субъектом которого является государство в лице единственного субъекта гражданско-правовых и публично-правовых отношений. Государство, как суверен, являясь субъектом публично-правовых и гражданско-правовых отношений, не мо-

¹ Public-Private Partnerships: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. –P.67

² Gerrard M.B. What are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ from Privatizations? // Finance & Development. 2001. Vol.38. –№3.

³ Варнавский В.Г. Указ. соч. –С. 34-37

⁴ Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009. –P.7.

⁵ Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России: Аналитический доклад. –М.: Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет, 2006. –С.14

⁶ Рубинштейн А.Я. «Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса» (Монография). –Спб.: Алетей, 2008.

⁷ Рубинштейн А. «Группы и их интересы»: приглашение к дискуссии // Вопросы экономики. 2006. –№11.

жет выступать рядовым субъектом гражданского права, что приводит к изначальной неправомерности взаимодействия государства и бизнеса в рамках ГЧП. Равноправие может выражаться только определением условий и особенностей реализации гражданско-правовых отношений, исходящих от суверенного права государства. С одной стороны, государство определяет правовые рамки и «правила игры» для субъектов гражданско-правовых отношений, но с другой стороны, государство сохраняет властные функции. Даже вступив во взаимоотношения с частным сектором на равных условиях, в последствии государство может принять соответствующие акты, нарушающие это равновесие взаимоотношений. Тонкость и порой различные целеполагающие функции сторон в рамках ГЧП предопределяют нахождение и поиск особой конфигурации соответствующих правомочий и интересов партнерства. Для многих стран СНГ вышеописанные аспекты особенно важны, потому что в правовой системе отсутствует корректное разделение на публично-правовые и гражданско-правовые отношения, что притормаживает процесс реализации проектов в рамках ГЧП и наращивание потенциала привлечения инвестиционных средств, управленческих навыков и других преимуществ частного сектора при совершенствовании бесперебойного обеспечения государством публичных благ.

Существуют разнообразные модели и структуры ГЧП. Следует признать существование некоторых характерных черт среди разнообразных моделей и структур ГЧП, которые позволяют нам выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. На наш взгляд, самостоятельная экономическая категория возникает как взаимодействие государства и частного сектора через призму формализованной кооперации, задачами которой являются достижения поставленных целей, базирующихся на договоренности сторон.

Взаимодействие государства и бизнеса в рамках ГЧП является обоюдно выгодным при соблюдении интересов обеих сторон. Государство считает выгодным данное партнерство, учитывая следующие факторы: 1) новые источники инвестиций; 2) ожидание высокой эффективности от такого партнерства; 3) инновации, а именно комбинация возможностей обеих сторон определяет высокий потенциал инвестиционных подходов в создании и управлении общественным благом. Бизнес считает выгодным для себя участие в данном партнерстве, учитывая иные факторы: 1) получение государственного актива в долговременное владение и пользование, обеспечив тем самым стабильное получение прибыли в долгосрочной перспективе; 2) получение гарантии возврата инвестиций, т.к. государство, как партнер ГЧП, соглашается на обеспечение взаимоприемлемого уровня рентабельности. Анализ международной практики позволяет выделить два принципиальных условия, выполнение которых предопределяет успех в развитии ГЧП. Во-первых, преодоление противоречий между общественными и частными интересами сторон. Во-вторых, создание институциональной среды ГЧП.

Следует констатировать, что в странах СНГ имеется масштабный потенциал для развития различных форм и моделей ГЧП. Однако ГЧП тяжело вводится в правовой и хозяйственный оборот, причинами которого являются сложные проблемы концептуального, институционального, организационного и хозяйственно-

правового плана по становлению и развитию механизма ГЧП. На наш взгляд, первоначально, для практической реализации и масштабирования ГЧП на государственном и региональном уровне в странах СНГ, следует решить ряд следующих принципиально важных проблем:

- несовершенная законодательная база форм и механизмов реализации ГЧП, что осложняет процесс эффективного взаимодействия государства и бизнеса. ГЧП представляет собой совокупность отношений, которые находятся на стыке публичного и частного права, и регулируются различными отраслями права. Развитие форм, моделей, механизмов ГЧП и практическая организация работы требуют формирования специальной законодательной базы. Следовательно, наличие проработанной законодательной базы форм и механизмов реализации ГЧП - фундаментальный и первоочередной вопрос, решение которого снимет с повестки многие вопросы.

- в подавляющем большинстве случаев, имеется наличие недоверия государству со стороны бизнеса, что отражает тенденцию предпочтения бизнеса работать только на условиях собственности. Причиной данной тенденции, на наш взгляд, является существующие проблемы институционального и организационного плана по развитию механизмов ГЧП.

- отсутствие комплексной долгосрочной программы территориального развития и размещения производственных сил, учитывающей интересы и возможности как государственного, так и частного секторов экономики.

Важно признать, что решение данных проблем является первоочередным для реализации инвестиционного потенциала различных форм ГЧП. Ведь известно, что на коренных этапах преобразования экономики на инновационный путь развития, государственным предприятиям и предпринимательскому сектору выгодно эффективное взаимодействие государства и бизнеса посредством различных инструментов партнерства. ГЧП, как один из эффективных инструментов взаимодействия государства и бизнеса в решение вопросов реализации проектов разного характера, способно содействовать реализации программ модернизации с наименьшими издержками для общественного сектора.