

ЭКОНОМИКА И КАЧЕСТВО УСЛУГ

УДК 334.7

СИНЕРГИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*Печатается в порядке обсуждения***М. В. Щегорцов**, ведущий эксперт Внешэкономбанка; mshegorcov@mail.ru

Ключевые слова: механизм ГЧП, партнерство, связь.

Мировой финансовый кризис коснулся телекоммуникационной сферы, пожалуй, меньше всего. Большинство компаний-операторов не ощутили серьезного снижения количества абонентов, а некоторые даже смогли увеличить свои доходы за счет использования новых технологий, в частности мобильного Интернета и сетей нового поколения. Однако некоторые компании, не обладающие большими финансовыми ресурсами и запасами, не смогли противостоять финансовым сотрясениям рынка и были вынуждены слиться с более крупными операторами.

Реальная возможность для телекоммуникационных компаний не обанкротиться — постоянное совершенствование технологий и предоставляемых услуг. Для этого необходимо постоянное обновление материальной базы, то есть оборудования, цены на которое из-за нестабильности на мировом валютном рынке являются крайне динамичными. При этом серьезно возрастают финансовые риски. Облегчить ношу операторам может государство. Тем более, что оно как никто другой заинтересовано в развитии информационных технологий, от которых сегодня зависит деятельность большинства государственных структур, в том числе Центральной избирательной комиссии, силовых министерств и др.

Своеобразным мостом между двумя полюсами — государством и частным бизнесом — могло бы стать государственно-частное партнерство (ГЧП), которое в настоящее время достаточно активно развивается в нашей стране. В то же время многие пока еще слабо представляют себе, что такое государственно-частное партнерство и каковы его возможности. Сам термин «государственно-частное партнерство» — перевод распространенного во всем мире англоязычного термина «public-private partnership», однако его истинная суть открывается только в дословном переводе: слово public может переводиться как «общественное», так и «государственное» — в зависимости от контекста. Таким образом, термин «государственно-частное партнерство» обозначает, по сути, сотруд-

ничество непосредственно государства и общества с частными коммерческими структурами для достижения, прежде всего, общественных целей и решения социальных задач.

Следует также отметить, что в толковании механизма ГЧП в российской и зарубежной практике имеются определенные различия с точки зрения начальной активности его участников. Как правило, за рубежом начальная активность в возникновении ГЧП для решения той или иной проблемы исходит от частного капитала в виде обращения в государственные или муниципальные органы. В России же складывается иная практика — инициатива исходит от государственных или муниципальных органов, пытающихся реализовать социально значимые проекты, на осуществление которых не хватает бюджетных средств. Видимо, этот факт и предопределил российский вариант перевода «public-private partnership» как «государственно-частное партнерство».

История ГЧП уходит в начало позапрошлого столетия. В европейских странах и США такие партнерства развивались, начиная со служб городского хозяйства, постепенно проникая, по возрастанию значимости для общества, в сферу транспортных услуг, связи, почты. Самое активное развитие механизм ГЧП получил в начале прошлого века, что объясняется многочисленными факторами, в частности возрастанием потребности в коммуникациях, связи, организации коммунальных услуг наряду с необходимостью ограничения общественных расходов, а также проведения более качественного анализа распределения ролей между государственными властями и коммерческими структурами.

В послевоенной Европе для восстановления разрушенной экономики потребовались значительные финансовые средства, укрепление и быстрое развитие среднего и малого бизнеса. Возможностью найти необходимые финансовые ресурсы и поддержать эти два сегмента рыночной экономики на тот момент стало создание и развитие механизма использования государственных ресурсов частным бизнесом на возмездных условиях. Со временем механизм ГЧП

стал рассматриваться в западных странах как одно из главных условий развития эффективной рыночной модели экономики и был преобразован в различные формы взаимовыгодного партнерства государства с частными предпринимателями для оптимального решения не только государственных, но и муниципальных проблем.

После такого небольшого экскурса в историю хотелось бы вернуться к современным проблемам ГЧП. Как инструмент экономической политики ГЧП предполагает привлечение частного сектора для частичного или полного выполнения им функций «оператора» по услугам, традиционно находящимся в сфере ответственности государства, коей, в частности, до недавнего времени являлась телекоммуникационная отрасль. В рамках такого сотрудничества предусматривается доскопальный учет различных рисков, их распределение между участниками ГЧП при условии соблюдения выгод и заинтересованности каждой из сторон.

Поскольку предмет ГЧП отличается от предмета соглашений между участниками частного бизнеса и приобретает общественную значимость, меняются и требования, предъявляемые к частному сектору, который принимает на себя общезначимые обязанности, несет определенные риски и ответственность. Чем выше степень участия частного сектора в ГЧП, тем выше уровень его ответственности, поскольку, прежде всего, он сам заинтересован в надежности и качестве выполненных работ. Для государства потенциально важны такие факторы, как качество материалов, оборудования и услуг, поставляемых частным бизнесом для использования в ходе реализации тех или иных проектов ГЧП.

При реформировании механизма управления государственной собственностью на основе ГЧП важнейшей задачей государства становится поиск форм партнерства и смягчение неизбежно возникающих при этом проблем и противоречий, поскольку каждая сторона стремится получить больше прав и одновременно приносить на себя меньше обязательств.

Как известно, отношение политиков и экономистов к самому явлению ГЧП и его механизму далеко не однозначно.

Многие видные экономисты сравнивают организацию ГЧП с косвенной приватизацией государственной собственности. Причем, под формулировкой «приватизация» приверженцы этой трактовки понимают временное перераспределение полномочий между государством и частными инвесторами в стратегических отраслях экономики, на развитие которых у государства не хватает финансовых ресурсов. К таким отраслям можно отнести промышленность, транспорт, связь, жилищно-коммунальное хозяйство, социальную сферу и даже образование.

При этом некоторые российские эксперты отмечают, что доминирующая роль государства в реализации проектов является важнейшим условием, определяющим эффективность работы механизма ГЧП. По их мнению, неверное соотношение долей и величин экономического влияния сторон при реализации проектов ГЧП может привести к полноценной приватизации частными инвесторами стратегических объектов государственной собственности, потере контроля над объектом ГЧП и его деятельностью. Такое понимание ГЧП основывается преимущественно на европейском историческом опыте, где частным компаниям, успешно реализующим проекты с помощью государственных ресурсов, со временем передавались расширенные полномочия по эксплуатации и даже владению объектами партнерства.

Есть и иная точка зрения. Значительная группа ученых рассматривает механизм ГЧП как альтернативу приватизационным программам, позволяющую реализовать в полной мере потенциал частного бизнеса без потери главенствующей роли и контрольной функции государства. Кроме того, согласно данному подходу, государство не лишается всей полноты прав собственника, параллельно привлекая не только финансовые средства бизнеса к решению своих стратегических задач в ключевых отраслях народного хозяйства, но и в достаточной степени управляет всем процессом экономического развития общества, четко следуя намеченным планам и срокам их реализации. Более того, сторонники такого подхода подчеркивают, что излишняя степень контроля и влияния государства, бюрократическая заорганизованность могут привести к обратному эффекту, когда частный капитал теряет какой-либо интерес к участию в решении той или иной насущной проблемы, ибо не видит своей выгоды в виде экономической прибыли. Приверженцы второго толкования механизма ГЧП считают основным условием успешного достижения цели партнерства — создание нормативно-правовой базы, законодательно закрепляющей взаимоотношения

двух сторон, как на инвестиционном, так и на эксплуатационном этапе реализации проектов.

Механизм ГЧП подразумевает любое партнерство государства и бизнеса, при котором передача полномочий государственных органов не ограничивается правами оперативного управления собственностью или правами собственности, а включает в себя также возможность делегирования полномочий по принятию некоторых решений в рамках установленной компетенции в ходе реализации проектов.

Отдельно стоит упомянуть и о политической роли ГЧП. Так, согласно мнению европейских экспертов, ГЧП в сфере связи является разновидностью не только коммуникационных сетей, но и политических. Как любая политическая сеть ГЧП основывается на общем социально-значимом интересе, объединяющем участников партнерства. Таким образом, механизм ГЧП действует в интересах сразу двух групп. С одной стороны, частный капитал в процессе реализации проекта получает прибыль и может удовлетворить собственные потребности. С другой — частный предприниматель помогает государству в решении проблем в социальной сфере или даже в области национальной безопасности, выполняя тем самым свой гражданский долг. Государство же решает те общественно-значимые и актуальные проблемы, на которые у него нет финансовых средств. Такое совмещение интересов — один из наиболее ярких признаков политических сетей.

Государственно-частному партнерству присущи и другие признаки политических сетей. К примеру, постоянный обмен ресурсами между участниками ГЧП, который производится в виде передачи государством части полномочий по управлению своей собственностью в обмен на инвестиции в различных формах со стороны частного бизнеса.

При этом необходимо отметить и строгое определение секторов экономики и народного хозяйства для применения механизма ГЧП.

Характерной чертой ГЧП является и то, что в самом его механизме заложена правовая институциональная составляющая сотрудничества. Она проявляется в виде подписания соглашения, четко определяющего полномочия и компетенцию обеих сторон, а также направление и, главное, цели реализации проекта.

Специфической чертой ГЧП является присутствие в нем фиксированной сторонами-участниками в договоре иерархии управления проектом. При этом необходимо помнить, что (даже при условии инициативы, исходящей от государства или муниципальных органов)

идея партнерства государства и бизнеса основывается на равноправии и взаимной выгоде. Это означает, что участники равны не только перед законом, но и друг перед другом, а ключевые решения должны приниматься на основе консенсуса, когда представители государства и бизнеса способны решать вопросы на доверительной основе и достигать согласия по вопросам, касающимся результатов сотрудничества.

За достаточно продолжительный период существования ГЧП было выделено несколько его форм. Классифицировать государственно-частное партнерство можно по целому ряду критериев, однако, учитывая специфику российской экономики, наиболее приемлемым представляется критерий признака сфер реализации данных отношений. К примеру, все реализуемые сегодня на территории нашей страны проекты можно разделить на проекты в сфере экономики, государственного управления, транспорта, образования, а также связи и инфокоммуникационных технологий.

При более детальном изучении механизма ГЧП можно выявить закономерности организации и финансирования партнерства, а также сотрудничества, осуществляемого в его рамках. Накопленный опыт позволяет выделить несколько наиболее часто применяемых моделей сотрудничества. При этом необходимо понимать, что, несмотря на устоявшееся среди теоретиков мнение об эффективности применения конкретных моделей в конкретных отраслях экономики, при реализации реальных проектов ГЧП зачастую используются одновременно несколько моделей.

Наиболее популярная модель, которая чаще всего применяется в области телекоммуникаций, — так называемая **модель оператора**. Ее отличительная характеристика — четкое разграничение полномочий и ответственности сторон на уровне подготовки и подписания соглашения. Еще одно обязательное условие — сохранение контроля и главенствующей роли государства при принятии стратегических решений, затрагивающих социально-значимые вопросы. Проекты, основанные на данной модели, могли бы использоваться в телекоммуникационной отрасли еще более активно. Так, государство, владеющее еще со времен существования СССР некоторыми объектами и узлами связи, коэффициент полезности которых в настоящее время минимален, могло бы передать их в пользование телекоммуникационным компаниям, которые в обмен на это увеличили бы инвестиции в такие важные для государства направления, как телефонизация, обеспечение доступа в Интернет в отдаленных регионах страны и др.

Другая популярная модель ГЧП — **модель кооперации**. Она, в основном, используется в отраслях, где не представляется возможным четко выделить конкретные услуги и, как следствие, трудно определить объект налогообложения и амортизационных расходов. В такой ситуации лучшим выходом для обеих партнеров является создание отдельной компании, которая и станет объектом налогообложения. При этом права и обязанности государства и бизнеса должны быть четко разграничены посредством участия в уставном капитале вновь созданной компании и прописаны в ее уставных документах. Данная модель также могла бы широко использоваться в нашей стране в области телекоммуникаций, тем более что уже имеется несколько телекоммуникационных компаний, собственниками которых одновременно являются и государство, и частный сектор.

Концессионная модель ГЧП действует в отраслях с длительным периодом реализации и окупаемости проектов, а также в стратегических отраслях, где возможность передачи государством прав собственности на объекты полностью исключена. Это — высокоточное машиностроение, радио- и приборостроение, предприятия которых всегда принадлежали государству и не могли передаваться в руки частных инвесторов.

Немного реже используется **договорная модель ГЧП**. Суть ее заключается в направлении инвестиций не на расширение производства, а на сокращение издержек, которые в дальнейшем нередко превышают сами инвестиции. Вопросы разграничения компетенции в этой модели переходят на второй план, поэтому она чаще всего используется совместно с какой-либо другой моделью.

Последней в списке, но не по значению, является **лизинговая модель**. По мнению экспертов, она больше всего подходит для строительства общественно значимых объектов. Стоит также отметить, что лизинговая модель является достаточно популярной формой партнерства бизнеса с региональными властями, однако она вряд ли применима в телекоммуникационной сфере.

В сложившейся сегодня ситуации наиболее приемлемыми формами ГЧП в сфере связи и инфокоммуникационных технологий представляются модель кооперации и концессионная модель. При этом при эксплуатации стратегических объектов концессионная модель использоваться пока не может.

Говоря о применении механизма государственно-частного партнерства в России, следует в первую очередь учитывать неоднозначность сложившейся в стране ситуации. С одной стороны, в последние несколько лет правитель-

ство стало активно создавать новые особые экономические зоны, которые должны лечь в основу очередного витка развития ГЧП, в том числе в области инфокоммуникаций. С другой стороны, на сегодняшний день наиболее уязвимым местом остается нормативно-правовая база. К сожалению, большинство принятых в нашей стране законов требуют модернизации.

Еще одна серьезная проблема в России — неграмотность и неподготовленность чиновников. Прежде всего, это проявляется в отсутствии четкого понимания необходимости создания государственно-частного партнерства. В связи с этим механизм ГЧП в России до сих пор не стал инструментом государственной политики. Для его развития требуется качественное изменение отношения государства к частному сектору экономики и наоборот, которое займет достаточно длительное время. На Западе этот период продолжался более 15 лет. В результате там были установлены паритетные отношения государственной власти и бизнеса, гарантом которых явилась законодательная база. На Западе государство и бизнес уже давно стали надежными партнерами, сохранив при этом достаточную степень независимости друг от друга. Тем не менее, даже в странах с хорошо развитой демократией, практикующих использование механизма ГЧП, государство сохраняет за собой ведущую роль, а бизнес, так или иначе, остается в роли ведомого.

Как уже отмечалось, в нашей стране, опыт сотрудничества бизнеса с властью крайне мал. Несмотря на то, что некоторые формы ГЧП успешно использовались в России как до революции, так и в советский период, весомого вклада в развитие экономики страны они не внесли и поэтому были впоследствии упразднены. Развитию ГЧП в России препятствуют не только традиции вмешательства государственной власти в автономные сферы жизнедеятельности общества и бизнеса, но и пока еще не искорененная коррупционность государственного аппарата. Справедливости ради надо отметить и несовершенство другого участника ГЧП — российского бизнеса, который сегодня нацелен исключительно на достижение собственных целей и получение максимально возможной прибыли, во многом за счет перераспределения средств бюджетов разных уровней, и пока не готов принимать высокие риски в инвестиционном секторе страны.

Особенность отечественного бизнеса проявляется не только в неумном стремлении к получению прибыли или обретению собственности без учета социальной значимости решения той или иной про-

блемы для общества в целом, но и порой в неготовности к коммерческой эксплуатации объектов, передаваемых ему государством.

Российские предприниматели, как правило, рассчитывают на увеличение прибыли в основном за счет сокращения расходов. При этом до минимума сокращаются расходы на эксплуатацию сооружений и техники, а также на обучение персонала, что в конечном итоге приводит к резкому снижению качества обслуживания клиентов, а порой и к трагическим последствиям.

Анализ реальной практики свидетельствует о недооценке самого процесса создания механизма государственно-частного партнерства в нашей стране, его законодательного закрепления, а также, что к сожалению следует констатировать, — о довольно часто проявляющемся несовпадении интересов частного бизнеса с национальными интересами (будем надеяться, что это болезнь роста).

В заключение хотелось бы отметить, что негативные факторы не означают отсутствия позитивного опыта реализации проектов ГЧП в России. Сегодня в нашей стране действует ряд естественных монополистов, которые на первый план выдвигают именно интересы государства. В ответ оно оказывает активную поддержку этим предприятиям в России и лоббирует их интересы в области международного сотрудничества.

Путем построения крупных вертикально-интегрированных телекоммуникационных структур, деятельность которых находится под постоянным контролем со стороны государства, а также превращения средних и мелких компаний в полноценные субъекты экономики и политики — при создании правовых, экономических и иных условий — сильная государственная власть сможет не просто развивать механизм ГЧП в телекоммуникационной сфере, но и широко использовать его экономический потенциал для решения насущных социальных проблем и формирования гражданской ответственности отечественного бизнеса.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А.** Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации // Белгород: ИПЦ «Поллитерра», 2008.
2. **Варнавский В.Г.** Партнерство государства и частного сектора: Теория и практика // Мировая экономика и международные отношения — 2002. — № 7. — С. 31.

Получено 25.12.09