

*В. ВАРНАВСКИЙ,
доктор экономических наук,
главный научный сотрудник ИМЭМО РАН*

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ

В последние годы российская власть придает большое значение формированию и развитию специфической системы своих хозяйственных отношений с бизнесом, складывающихся на объектах государственной и муниципальной собственности в рамках концепции государственно-частного партнерства (ГЧП). Однако многие вопросы методологии ГЧП по-разному трактуются представителями различных экономических школ, направлений и течений экономической мысли в нашей стране и за рубежом. В этой связи представляется целесообразным как обобщение имеющихся методологических основ такого партнерства, так и выработка научно-обоснованных определений, категорий этого сравнительно нового для России явления.

Объективная необходимость и предыстория ГЧП

Становление и развитие ГЧП определяется несколькими базовыми факторами, обусловившими усиление роли партнерских форм хозяйствования в рыночной экономике на современном этапе.

Во-первых, одним из важнейших направлений либерализации экономики, курс на которую был взят в большинстве стран мира в 1980-1990 гг., является приватизация государственных активов. И здесь ГЧП призвано было сыграть одну из основных ролей, поскольку государственно-частное партнерство означает частичную приватизацию государственной и муниципальной собственности и общественных услуг.

Во-вторых, национальные правительства не имеют в достаточных объемах финансовых ресурсов, чтобы модернизировать, обслуживать и расширять находящуюся в их собственности производственную и социальную инфраструктуру. Вовлечение бизнеса в воспроизводственные процессы в инфраструктурных отраслях стало в определенной мере выходом из положения и действенным средством решения инфраструктурных проблем.

В-третьих, бизнес в значительно большей степени, чем государство, обладает мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, использованию технических и технологических изменений. Правительство же, в свою очередь, может облегчать реализацию совместных государственно-частных предприятий, а также за счет финансово-экономических рычагов поддержки своего партнера.

В настоящее время практически все страны мира сталкиваются с серьезными проблемами несоответствия уровня развития отраслей производственной и социальной инфраструктуры современным потребностям экономики и общества. В постиндустриальных экономиках с их высокой производительностью труда, автоматизацией и роботизацией, компьютерными технологиями и Интернетом анахронизмом выступают заторы и пробки на автомобильных дорогах, разрушающиеся мосты и эстакады, горы мусора и бытовых отходов, стареющие здания общественных учреждений. Города наступают на аэропорты, обтекая их и создавая тем

самым угрозой многотысячных жертв при крушениях самолетов. Выработавшие нормативные сроки коммунальные системы и инженерные сооружения водо- тепло-, газо-, электроснабжения, канализации грозят авариями и техногенными катастрофами. Эти и другие инфраструктурные проблемы требуют огромных затрат на их решение.

В США, например, только в автотранспортном хозяйстве недостаток финансирования оценивается в 40 млрд. долл. ежегодно. При потребности инвестиций в размере 94 млрд. долл. в этот сектор экономики направляется только 59 млрд. долл. в год ¹. Американское общество гражданских инженеров (American Society of Civil Engineers) оценивает общий дефицит финансовых средств в инфраструктуре США еще выше - примерно в 1,6 трлн. долл. на ближайшие 5 лет. Аналогичная ситуация складывается и в других развитых и развивающихся странах (табл. 1).

Таблица 1

**Потребность в инвестициях в инфраструктуру
в отдельных странах мира**

Страна	Мрд. долл. США	Период
США	1600	до 2010 г.
Канада	125	
Германия	843	до 2010 г.
Ирландия	127	
Китай	132	
Индия	250	до 2010 г.

Источник: Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 3.

Так, в Европейском Союзе на финансирование инфраструктуры затрачивается ежегодно около 1 трлн. долл. США. В течение ближайших 20 лет потребность в инвестициях только в энергетику составит, по оценкам Европейской комиссии, около 1,2 трлн. долл. США ².

Быстро развивающиеся страны Восточной Азии также предъявляют повышенный спрос на инфраструктуру. При этом доля КНР в этом спросе составляет около 80%. Общая инвестиционная емкость ряда отраслей инфраструктуры (без учета автотранспортного хозяйства) - электроэнергетики, телекоммуникаций, городских дорог, железных дорог, водоснабжения и канализации - в этом регионе составляет примерно 165 млрд. долл. США в год ³.

За рубежом в своем подавляющем большинстве объекты производственной и социальной инфраструктуры находятся в собственности государства и муниципалитетов. Передача их в собственность частных компаний признается нецелесообразной по

¹ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 3.

² European Commission, "The Green Paper Energy," Directorate General for Energy and Transport, accessed on April 7, 2006.

³ Tito Yepes, "Expenditure on Infrastructure in East Asia Region, 2006-2010," paper commissioned for the ADB-JBIC-World Bank East Asia Pacific Infrastructure Flagship Study, 2005.

социально-политическим мотивам и ввиду высоких рисков дискриминации наиболее ущемленных и бедных слоев населения. Однако ограниченность государственных и муниципальных бюджетов, увеличивающиеся социальные обязательства органов власти обуславливают низкий рост, а в отдельных случаях даже сокращение расходов на инфраструктурные нужды.

Выходом из создавшегося тяжелого положения в инфраструктурном комплексе стала разработка и использование правительствами особой институциональной системы по привлечению частного сектора к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, которая получила название Public-Private Partnership (PPP) или государственно-частное партнерство (ГЧП).

Структурные трансформации хозяйственной и общественной жизни в России и многочисленные примеры удачного государственно-частного партнерства за рубежом также обусловили рост интереса в нашей стране к ГЧП, что выразилось в обсуждении этого вопроса в Правительстве, разработке концессионного законодательства, появлении публикаций на тему ГЧП, проведении многочисленных дискуссий на различных форумах.

Серьезное осмысление проблематики ГЧП в России относится к 2004 г. В июне 2004 г. при председателе Правительства РФ был создан Совет по конкурентоспособности. Одна из его задач состояла в «обеспечении взаимодействия органов исполнительной власти с предпринимательским сообществом»⁴. В состав Совета вошли 45 человек: министры федерального правительства, руководители Центрального Банка, бизнесмены, представители науки. 1 октября 2004 г. этот совет, а затем 7 октября и Правительство РФ впервые на своих заседаниях рассматривали вопросы государственно-частного партнерства в транспортном комплексе.

Далее, в соответствии с принятыми решениями в министерствах и ведомствах начали формироваться консультативные органы ГЧП. Были созданы экспертные советы по государственно-частному партнерству при министерствах: транспорта, экономического развития, регионального развития, культуры и массовых коммуникаций, при Морской коллегии.

Однако, несмотря на длительную подготовительную работу органов государственной власти, государственно-частное партнерство тяжело вводится в правовой и хозяйственный оборот. Перед страной все еще стоят сложные проблемы концептуального, институционального, организационного, хозяйственно-правового плана по становлению и развитию механизма ГЧП.

Что такое государственно-частное партнёрство применительно к реалиям современной России? Не станет ли оно еще одним инструментом по переделу собственности и «наката» государства на бизнес? Или, наоборот, власть готова приватизировать последние средства производства, которые у неё остались, – инфраструктуру, внутренние водные пути, естественные монополии, военные объекты?

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации «Положение о Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации» № 263 от 2.06.2004.

Однозначного ответа на эти вопросы пока нет. В России ещё только разрабатываются концептуальные основы ГЧП. Нет в достаточном количестве, в первую очередь, нормативных законов и подзаконных актов в этой области. Отсутствует чёткое представление о том, как должны создаваться, регулироваться и в каком правовом поле функционировать производственные и инфраструктурные объекты в рамках ГЧП. Острая потребность ощущается в выработке общепринятого понятийного ап-

парата, в понимании места и роли ГЧП в системе других категорий экономической теории – смешанной экономики, государственного регулирования, общественного (государственного) сектора.

ГЧП в системе экономических категорий

Государственно-частное партнерство, синонимами которого можно также считать партнерство государства и частного сектора в воспроизводственном процессе или хозяйственное партнерство государства и бизнеса (по сути это одно и то же), является одним из краеугольных камней теории смешанной экономики. Оно формируется и проявляется в виде системы отношений субъектов предпринимательской деятельности, определенной институциональной среды и распространяется на широкий спектр отраслей и видов производства товаров и услуг. Государственно-частное партнерство не только базируется на теории смешанной экономики, но и развивает и дополняет ее.

Посредством ГЧП государство отказывается от неэффективных форм ведения хозяйства, перекладывая функции управления принадлежащей ему собственностью в рамках концепции смешанной экономики на частный сектор, который, в свою очередь, пользуясь государственными гарантиями, привносит в производство организационный опыт, знания, ноу-хау, осуществляет инвестиции, минимизирует риски предпринимательской деятельности. Экономический эффект для общества состоит в том, что оно получает более качественные товары и высокий уровень обслуживания при более низких издержках.

Фундаментом ГЧП является также теория государственного регулирования экономики. Сложные формы организации и ведения современного хозяйства невозможны без регулирования государством деятельности компаний, отраслей и сфер экономики. На поддержание системы экономического регулирования в каждой стране работает значительная часть государственной машины, издается огромное количество новых нормативных документов, модифицируются существующие и появляются новые инструменты ГЧП, регламентирующие действия бизнеса при осуществлении государственно-частных проектов.

Из всего многообразия регулирующих функций государства одна из главных состоит в создании политических, экономических, правовых и иных условий для субъектов предпринимательской деятельности при реализации ими конкретных проектов. В той институциональной

форме, в какой хозяйственные партнерства государства и бизнеса существуют сейчас, они представляют собой относительно новую ступень развития теории государственного регулирования.

В то же время необходимо четко разграничить ГЧП и основные инструменты государственного регулирования, многие из которых неправомерно рассматриваются российскими исследователями в качестве механизмов или форм ГЧП. Например, по определению Public-Private Partnership, принятому в современной западной экономической науке, кредитование и субсидирование частного сектора, дотирование предприятий, льготное налогообложение, таможенные пошлины не считаются ГЧП. В то же время это инструменты государственного регулирования.

Но при определенных условиях все перечисленные выше меры и другие меры государственного регулирования имеют непосредственное отношение к государственно-частному партнерству. Это происходит в тех случаях, когда они применяются по отношению к проектам ГЧП, в частности, когда они направлены на стимулирование частных компаний, выступающих операторами на объектах государственной и муниципальной собственности.

Еще одной базисной основой ГЧП является теория общественного сектора экономики. В каждой стране существует мощная, разветвленная система общественного сектора, в рамках которой функционируют государственно-частные партнерства. Масштабы общественного сектора в той или иной стране периодически меняются в зависимости от приоритетов проводимой экономической политики, фазы хозяйственного развития (рост, стагнация, рецессия), внешнеэкономических условий и других факторов. Роль государства ослабляется в одних и усиливается в других направлениях. Государственно-частное партнерство в контексте теории общественного сектора призвано решать задачи экономического развития, совершенствования производственной инфраструктуры, ликвидации и смягчения провалов рынка.

ГЧП и процесс разгосударствления

Современное партнерство государства и частного сектора по существу представляет собой косвенную или частичную приватизацию. Партнерство – это полуприватизационные формы ведения хозяйства (semi-privatization), поскольку не все права собственности в рамках проектов ГЧП передаются бизнесу.

Однако некоторые ученые процесс создания ГЧП называют приватизацией. Так, в фундаментальном американском исследовании «Партнерство государства и частного сектора: финансирование общественного благосостояния» говорится, что одним из альтернативных источников финансирования затрат на инфраструктуру может стать «приватизация, т.е. заключение различных соглашений, в соответствии с которыми значительно возрастает участие частных компаний в финансировании,

проектировании, строительстве, владении и эксплуатации государственных предприятий»⁵.

Имеется и другая точка зрения, заключающаяся в том, что ГЧП – это вообще не приватизация. Глава созданной правительством Великобритании в целях содействия ГЧП компании «Британские ГЧП» М.Б. Джеррард пишет: «Партнерства создаются и действуют на границе государственного и частного секторов хозяйства, не являясь вместе с тем ни национализированными, ни приватизированными активами и услугами. Таким образом, политически, они представляют собой третий путь, с помощью которого правительства могут предоставлять населению некоторые общественные услуги»⁶. Очевидно, третий путь в его понимании – это как раз и есть смешанная экономика.

Но если чистая приватизация означает уход государства из экономики, ее отдельных сфер и производств, то создание ГЧП приводит лишь к передаче бизнесу части экономических, организационных, управленческих функций в отношении государственных объектов. При этом сами объекты остаются неизменно в собственности государства.

В отличие от чистой (или полной) приватизации, посредством партнерств государство демонстрирует свою хозяйственную активность. Его деятельность рассматривается как проявление государственного вмешательства и контроля за экономическими процессами. Политэкономически такие партнерства означают систему институциональных преобразований государственного сектора экономики и представляют собой реформирование традиционно относящихся к ведению государства видов и сфер деятельности путем частичной (или относительной) приватизации.

В российском законодательстве также может быть четко проведено различие между категориями "приватизация" и "ГЧП". Согласно закону "О приватизации государственной и муниципальной собственности", под приватизацией понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (федеральное имущество), субъектов РФ и муниципальных образований (муниципальное имущество), в собственность физических и юридических лиц⁷. В то же время в проектах ГЧП как раз отчуждения и не происходит. Частная компания выступает лишь оператором на объекте государственной или муниципальной собственности.

Западная экономическая теория применяет к оказываемым на основе ГЧП услугам в сферах производственной инфраструктуры и естественных монополий понятие "частный товар" ("private goods"). Для того, чтобы частные компании, функционирующие в этих сферах, достигали своих целей, должно быть выполнено два условия. Во-

⁵ Public/Private Partnerships: Financing a Common Wealth. (Edited by B. Weiss). Washington, 1985. P. 67.

⁶ Gerrard, Michael B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? «Finance & Development», 2001, Vol. 38, N 3. <http://www.imf.org/external/pubind.htm>.

⁷ Статья 1 Федерального закона "О приватизации государственной и муниципальной собственности" от 21 декабря 2001 г., № 178-ФЗ.

первых, они должны иметь право исключать из обслуживания тех пользователей, которые не желают оплачивать услугу или доступ к сети. Во-вторых, должно выполняться условие конкуренции: операторы не имеют права ограничивать выбор каждым пользователем альтернативных поставщиков.

Выполнение этих условий призвано гарантировать, что новый регулируемый государством режим ГЧП в качестве альтернативы приватизации позволит обществу в целом почувствовать видимые выгоды таких полу-приватизационных реформ государственной и муниципальной собственности.

Определение ГЧП

Государственно-частное партнерство в мировой практике 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.

Предметом государственно-частного партнерства всегда выступает государственная (муниципальная) собственность либо услуга, оказываемая органами власти субъектам экономики.

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 выступает 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 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»⁸.

⁸ Report to Congress on Public-Private Partnerships. US Department of Transportation. 2004. P.10.

В ЕС в последние годы вышло достаточно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП⁹. В Зелёной книге "Государственно-частное партнёрство 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 властями¹⁰ и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг»¹¹.

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»¹² до смешанных предприятий и концессий, аутсорсинга, продажи части акций в принадлежащих государству объектах коммерческой деятельности»¹³.

В Ирландии под ГЧП понимается "сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкретного проекта или оказания услуг социального характера населению, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор"¹⁴.

В этом определении отмечается, что ГЧП может "иметь разные формы, но в основе каждого успешного проекта лежит концепция того, что за счет привлечения опыта частного сектора и перераспределения риска в отношении стороны, которая способна более эффективно справляться с таким риском, можно повысить общую эффективность проекта"¹⁵.

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»¹⁶.

⁹ Green Paper on services of general interest. COM(2003) 270, 21.5.2003. European Parliament Resolution on the Green Paper on services of general interest, 14.01.2004 (T5- 0018/2004).

¹⁰ Под общественными властями обычно понимаются федеральные (национальные), региональные и местные органы власти.

¹¹ Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussels. 30.4.2004. P. 3.

¹² Частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative).

¹³ Public Private Partnerships – the Government's Approach. London. The Stationary Office. 2000. P. 6.

¹⁴ Семинар "Государственно-частные партнерства - новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов". - Москва. Посольство Великобритании. 2003. С. 27.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2006. P. 5.

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»¹⁷.

В российской научной литературе и в нормативных актах последних лет также приводятся различные трактовки ГЧП. 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»¹⁸. Правда, с нашей точки зрения, определение стало бы более корректным, если бы не содержало указаний на «равноправие» государства и бизнеса. Вообще проблема равноправия сторон в контрактах ГЧП является достаточно сложной, неоднозначно трактуемой в законодательстве и судебной практике различных стран.

На федеральном уровне в России пока нет ни одного закона, предметом которого бы являлось государственно-частное партнерство. Но в 2006 г. в России появился первый закон регионального масштаба, посвященный ГЧП. Он был принят законодательным собранием Санкт-Петербурга под названием «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В этом законе дается следующее определение ГЧП (статья 4, п. 1.1): «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»¹⁹. Определение достаточно расплывчатое. Содержательно в нем присутствует только одно положение – это наличие соглашения (договора) между правительством Санкт-Петербурга и частным лицом. В нем нет самого главного – указания на то, что предметом такого соглашения должна выступать государственная (муниципальная) собственность или общественная услуга. Согласно данному закону, получается, что любое соглашение правительства города и частного лица является ГЧП.

Ряд категорий, относящихся к ГЧП, которые используются в российской экономической литературе, а также в официальных документах, являются также, как минимум, спорными. Так, например,

¹⁷ Семинар "Государственно-частные партнерства - новая форма взаимодействия государственного и частного секторов в финансировании инфраструктурных и социальных проектов". - Москва. Посольство Великобритании. 2003. С. 26.

¹⁸ Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект. // "Власть". 2006. №7.

¹⁹ Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 20 декабря 2006 г.

в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.) целый раздел посвящен государственно-частному партнерству²⁰. Но называется он «Развитие механизмов частно-государственного партнерства».

Термин «частно-государственное партнерство» используется некоторыми крупными экспертными организациями России, например, Центром стратегических разработок и Международным центром социально-экономических исследований "Леонтьевский центр"²¹.

В данном случае речь идет не о простой замене порядка слов, а об искажении сути сложного, многоаспектного экономического феномена, каким является ГЧП. Термин «частно-государственное партнерство», когда он применяется к объектам государственной и муниципальной собственности, не является корректным по нескольким причинам.

Во-первых, дословный перевод термина «Public-Private Partnership» с английского языка на русский означает «государственно-частное партнерство». При этом государство трактуется в широком смысле слова. Оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления – федеральный (национальный), региональный и муниципальный. Под государством понимается совокупность общественных институтов, которые осуществляют правовую и юридическую власть, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов и функций.

Таким образом, государство понимается шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Хотя основные институты государства представляют собой государственные учреждения: центральные и местные органы власти, судебную власть, органы правопорядка, вооруженные силы. Понятие «государство» включает также культурные, образовательные, академические и прочие учреждения.

Во-вторых, государство является инициатором подавляющего большинства проектов ГЧП, их главным действующим лицом и доминантой. Следовательно, оно должно стоять на первом месте этого словосочетания. В противном случае, по законам русского языка, изменяется смысл понятия.

В русском языке есть аналогичные словосочетания, когда при перемене последовательности слов изменяется смысл понятия. Например, под «российско-американскими отношениями» понимаются, в первую очередь, отношения России к США, а только затем – отношения США к России. Если же в качестве главных рассматриваются отношения, которые складываются у США с Россией, употребляется термин «американо-российские отношения».

²⁰ Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 гг.). Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р.

²¹ См., например: сайт www.csr.ru, Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований "Леонтьевский центр", 2005.

В-третьих, и это самое главное, отношения собственности играют главенствующую роль в рыночной экономике. Предметом ГЧП является государственная (в более широком смысле - общественная) собственность. И в этом плане государство и частная компания никогда не будут равны, несмотря на гражданско-правовую суть заключаемых контрактов. Базовые отношения собственности в проектах ГЧП не изменяются, как бы ни была велика роль частного сектора в качестве инвестора, менеджера или оператора.

Более того, в ряде стран (например, во Франции), в соответствии с законодательством, государство и бизнес не всегда выступают равными партнерами в проектах ГЧП. Иногда в интересах общества контракт ГЧП может прерываться государством в одностороннем порядке без каких-либо для него правовых последствий, например, при наличии так называемой «общественной необходимости». При этом, правда, частная компания – партнер государства, пострадавшая в результате таких односторонних действий, может подать в суд. Но предметом иска должны выступать не действия государства, а обоснование отсутствия «общественной необходимости», что в подавляющем большинстве случаев весьма проблематично.

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: 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.

ГЧП – сложный хозяйственный феномен

В соединении государства в лице его различных субъектов и бизнеса в одном союзе проявляется противоречие между обслуживанием общественных интересов и обеспечением прибыли. Каким образом партнерства разрешают это противоречие, как ГЧП влияет на социально-экономические отношения в стране, регионе, городе, какие социально-экономические последствия ожидают общество в результате передачи частному сектору видов производства и услуг, традиционно относящихся к сферам государственной деятельности – все это зависит от степени зрелости гражданского общества, силы государства, развитости общественных институтов контроля за деятельностью государственного аппарата, прозрачности самой партнерской деятельности.

Даже в развитых странах с их мощной институциональной базой партнерских отношений ГЧП часто используется для реализации преимущественно частного интереса. Подобные негативные проявления и искажения сути партнерских отношений приводят к появлению деформаций в экономической политике, нарушению условий конкуренции, росту недоверия к самому феномену партнерских отношений между государством и частным сектором. На практике эти явления часто принимают форму коррупции.

В результате определенное, а подчас и большое число проектов ГЧП приходится прекращать досрочно или существенно пересматривать положения уже заключенных контрактов. Наибольшее количество прекращенных проектов наблюдается в платных автомобильных дорогах, в водоснабжении и канализации. Именно эти отрасли из всей инфраструктуры оказались, как показывает опыт, самыми чувствительными к ошибкам и трудностям на пути ГЧП.

Главным фактором прекращения проектов в автодорожном хозяйстве являются ошибки планирования, прогнозирования и проектирования. Многие платные дороги в США, в ЕС и особенно в развивающихся странах не смогли привлечь достаточное количество пользователей, чтобы проект стал окупаемым. Предварительно полученные на стадии технико-экономического обоснования оптимистические прогнозы транспортных потоков в проектах в США, Мексике, Венгрии и в других странах оказывались несостоятельными.

Фактором, усугубляющим положение дел в сфере платных дорог, явилось то, что правительства многих стран не желают принимать на себя транспортные риски, отдавая их полностью на покрытие инвесторам. Они отказываются субсидировать проекты, даже если интенсивность движения оказывается недостаточной для возмещения частным компаниям понесенных инвестиционных издержек.

В сфере водоснабжения и канализации развивающихся стран в течение 1990-2005 гг. были прерваны или находились в состоянии существенного пересмотра условий заключенных контрактов более 11% проектов ГЧП, которые аккумулировали 36% общего объема инвестиций в эту сферу (табл. 2).

Таблица 2

**Прекращенные и находящиеся под процедурой пересмотра
контрактных условий проекты ГЧП в водоснабжении и
канализации (развивающиеся страны и страны с переходной
экономикой, 1990-2005 гг.)**

Форма ГЧП	Инвестиции		Проекты	
	млн. долл. США	доля для соответствующей формы ГЧП, %	число	доля для соответствующего типа ГЧП, %
Концессии	14690	49	21	14
Смешанные предприятия	1041	17	3	16
Greenfield проекты	742	8	11	9
Аренда	10	1	4	8
Управление	-	-	2	6
Всего	16483	36	41	11

Источник:

<http://ppi.worldbank.org/features/sept2006/didyouknowSept2006.aspx>.

По формам ГЧП почти 50% закрытых или реструктурированных проектов в водоснабжении относятся к концессиям.

В развитых странах такие негативные явления, как свертывание проектов ГЧП или существенное изменение условий заключенных контрактов, не настолько масштабны, как в развивающихся странах. Но с другой стороны, прекращение проектов или пересмотр их условий в развитых странах более негативно отражается на отношении общества к ГЧП, на перспективах его развития, поскольку уровень оказания инфраструктурных услуг в них и степень развития гражданского общества существенно выше, чем в развивающихся странах.

Наиболее резонансные примеры – прекращение концессии водоснабжения в г. Атланта (штат Джорджия, США), финансовые сложности и неоднократная реструктуризация проекта «Евротоннель», остановка немецких проектов высокоскоростного железнодорожного движения между Дортмундом и Дюссельдорфом (“Transrapid”), между Мюнхеном и международным аэропортом (“Metrorapid”). Планы строительства частными компаниями нового берлинского международного аэропорта в г. Бранденбург также потерпели неудачу.

Одним из наиболее амбициозных и в то же время скандальных стал проект ГЧП по водоснабжению в г. Атланта. Концессию на водоснабжение на срок 20 лет, объявленную властями г. Атланта в 1999 г., выиграла United Water Resources - одна из крупнейших в мире компаний-операторов в этом сегменте экономики, являющаяся дочерней структурой всемирно известной компании Suez. Она обязалась инвестировать 800 млн. долл. в развитие системы водоснабжения города за 5 лет.

Однако в течение трех лет положение со снабжением водой в городе только ухудшалось. Жители стали выражать недовольствие отключением воды и большим числом аварий на линиях. Управление системой водоснабжения было хуже, чем до прихода частного оператора.

Город обещал инвестировать в проект ежегодно 20 млн. долларов, но вкладывал только по 10 млн. каждый год, мотивируя снижение субсидий тем, что компания-оператор получает слишком большие доходы от эксплуатации в размере 33 млн. долл. ежегодно ²². Такими были выводы аудиторской комиссии города.

Из-за снижения качества услуг водоснабжения и недовольства населения в январе 2003 г. концессия была аннулирована, и система водоснабжения возвращена городскому муниципалитету.

Этот и многочисленные иные примеры свернутых проектов свидетельствуют о том, что государственно-частное партнерство – это сложное явление современной жизни. И без серьезных научных разработок теоретических основ, проведения глубоких исследований причин неудачи проектов в России будет невозможно запустить в массовом масштабе государственно-частное партнерство в сфере платных автомобильных дорог, в коммунальном секторе, в морских портах, аэропортах и других жизненно важных сегментах государственной и муниципальной собственности.

²² Hall D. Water multinationals in retreat – Suez withdraws investment. PSIRU. University of Greenwich. 2003. P. 5.