

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЭКОНОМИКЕ РОССИИ

© 2008 И.Н. Макаров*

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, механизм государственно-частного партнерства, экономический механизм, инфраструктура, государственный сектор экономики, частный сектор экономики, институт (экономический институт), институциональная среда, регулирующий орган, министерство, агентство, система повторных аукционов, концессия, полуприватизационная форма хозяйствования, контрольно-регулятивные функции, частный инвестор.

Рассматриваются вопросы формирования и развития эффективного механизма государственно-частного партнерства. Анализируются условия, необходимые для привлечения частного капитала, и предполагаемые сферы партнерства. Основное внимание уделено структурным элементам механизма государственно-частного партнерства и организационным основам его функционирования. Исходя из российских реалий, предложена национальная модель формирования организационной основы механизма партнерства, предполагающая создание в системе власти специализированных структур - агентств по государственно-частному партнерству.

Современные тенденции мирового развития ставят задачи, решение которых в рамках традиционных подходов найти крайне сложно. Ограниченность ресурсов, ужесточение конкурентной борьбы, переход к стратегии инновационного развития требуют интенсификации всего потенциала экономики, что не в последнюю очередь требует повышения эффективности функционирования предприятий, относящихся к сфере инфраструктуры и к государственному сектору экономики. Мировой опыт показывает, что в качестве наиболее перспективного инструмента решения подобных задач выступает государственно-частное партнерство (ГЧП).

По своей сущности, отношения бизнеса и государства могут рассматриваться в качестве партнерских в том случае, если они способствуют взаимному росту эффективности секторов экономики, что имеет принципиальное значение для развития в современном мире.

В отечественной литературе ГЧП рассматривается главным образом в качестве инструмента развития территорий или реализации конкретных экономических проектов, при этом подчеркивается, что партнерские отношения в рамках каждого конкретного проекта являются временными.

Подобная трактовка партнерства как явления, отражающего экономические интере-

сы государства и частных компаний (инвесторов), является крайне узкой, поскольку она не учитывает наличия значительных внешних эффектов, имеющих не только экономический характер.

Механизмы, функционирующие на основе государственно-частного партнерства, имеет смысл применять в тех случаях когда, с одной стороны, по тем или иным причинам полная передача объектов деятельности в частные руки невозможна или недопустима, а с другой стороны, государство не имеет возможности полностью финансировать деятельность данных объектов (или частное финансирование оказывается более выгодным).

Основная сфера существования и развития ГЧП - это проекты с высоким уровнем сопровождающих их внешних эффектов (экстерналий). По своей экономической сущности ГЧП представляет собой полуприватизационную (semi-privatization) форму хозяйствования: рассматривая концептуальные основы ГЧП в странах Европейского союза, известный специалист В.Г. Варнавский отмечает, что в данном случае "государство продолжает оставаться собственником инфраструктурных объектов, сохраняя за собой право распоряжения ими"¹.

Переходя от экономической сущности ГЧП к непосредственному рассмотрению механизма, необходимо отметить, что послед-

* Макаров Иван Николаевич, кандидат экономических наук, ст. преподаватель Липецкого государственного технического университета.

ний, обладая рядом специфических черт, обусловленных проблематикой партнерства как особой формы отношений бизнеса и государства, тем не менее является частным случаем экономического механизма. Соответственно, элементами механизма ГЧП, оказывающими непосредственное влияние на его форму и эффективность функционирования, являются:

1) институциональная среда, состоящая из системы формальных институтов (правовое поле и органы государственной власти) и системы неформальных институтов. Именно адекватная институциональная среда - одно из главных условий формирования эффективных экономических механизмов. Правовая основа (база) эффективного функционирования механизма государственно-частного партнерства - четкое определение и разграничение частной, федеральной и муниципальной собственности и формирование эффективного законодательства в сфере управления государственной собственностью и государственно-частного партнерства. Необходимо отметить, что в настоящее время в России практически отсутствует адекватное отражение понятия "государственно-частное партнерство" в законах. Тем более, отсутствует правовая база, отражающая специфику формирования и функционирования механизма ГЧП непосредственно в отдельных отраслях экономики;

2) совокупность рычагов и стимулов, с помощью которых должно быть обеспечено согласование экономических интересов в процессе реализации проектов государственно-частного партнерства;

3) государственная политика, направленная на поддержку совместных проектов. При этом конкретная форма участия государства в поддержке проекта должна быть адекватна его сложности, социальной, экономической, политической, военно-стратегической и экологической значимости, конкретным условиям в зоне осуществления проекта, макроэкономической ситуации в стране, мировым тенденциям.

Переходя от формы механизма ГЧП к организационным основам его функционирования, необходимо отметить, что дизайн конкретных механизмов ГЧП формируется с учетом преследуемых целей партнерства и ха-

рактеристик среды. Поскольку в настоящее время ГЧП в сфере инфраструктуры представляется целесообразным рассматривать в качестве альтернативы государственному регулированию экономики (ГРЭ), преследуемые цели также должны быть аналогичны его основным целям, предусматривающим обеспечение:

1) эффективности распределения ограниченных ресурсов;

2) устойчивого и эффективного функционирования хозяйствующего субъекта;

3) социальной справедливости.

По мнению автора, проблему создания эффективного механизма ГЧП необходимо рассматривать как состоящую из институциональных и организационных аспектов. В данной статье основное внимание уделим организационным аспектам.

В целях проведения эффективной государственной политики в сфере государственно-частного партнерства мировая практика предусматривает осуществление надзорных и контрольно-регулятивных функций специальными органами. При этом встречаются следующие подходы².

1. Создание единого органа (агентства) по государственно-частному партнерству для всех (подавляющего большинства) секторов экономики.

2. Создание специальных органов (агентств) для групп связанных секторов (отраслей) экономики.

3. Создание отдельного органа (агентства) для каждого сектора экономики (отрасли народного хозяйства).

Для нашей страны в период нэпа был характерен первый подход - вся деятельность концессий была подконтрольна Главному концессионному комитету³. В экономической практике развитых стран наибольшее распространение получил второй подход, сочетающий гибкость и учет реалий, действующих в конкретных отраслях, с минимальными затратами на управленческий персонал и синергетическим эффектом от "стекания" информационно-регулятивных потоков в единый центр.

В соответствии со сложившейся в нашей стране двухуровневой структурой "министерство - агентство" в соответствующих сферах деятельности имеет смысл создать государ-

ственные агентства по государственно-частному партнерству (АГЧП). АГЧП в процессе своей деятельности должны решать следующие задачи:

1) проводить анализ деятельности экономических субъектов в соответствующих отраслях и выбирать наиболее перспективные объекты для реализации проектов ГЧП;

2) выбирать представителей частного капитала (инвесторов), наиболее полно отвечающих предъявляемым требованиям (полный перечень требований должен формироваться в соответствии со спецификой отрасли и конкретных условий, существующих в зоне осуществления проекта);

3) организовывать достижение соглашений о реализации проектов ГЧП в разумные (минимальные) сроки на максимально выгодных для общества условиях;

4) контролировать реализацию совместных проектов с целью обеспечения выполнения достигнутых договоренностей (включая контроль за тарифами и качеством оказываемых услуг).

Отмеченные задачи определяют такие основные характеристики АГЧП, как независимость от соответствующих отраслевых министерств и от подконтрольных компаний и объем полномочий, необходимых для эффективного решения вышеприведенных задач (полномочия по регулированию тарифов и контролю за качеством производимой продукции (предоставляемых услуг), по контролю за слияниями и поглощениями, по выработке общих правил функционирования соответствующих отраслевых рынков).

Наибольшую трудность представляет решение задачи обеспечения независимости регулирующего органа. Должна быть обеспечена его независимость от политического и административного давления со стороны государства, в том числе в лице соответствующих министерств, с целью минимизации риска лоббирования ведомственных интересов в ущерб интересам общества. Одновременно необходимо обеспечить доступ к информации и достаточный уровень компетентности данной структуры с целью выработки и реализации обоснованных и эффективных решений⁴.

В мировой практике выделяются следующие типы АГЧП⁵:

1) входящие в структуру соответствующего министерства;

2) обладающие фактической независимостью;

3) обладающие различной степенью автономии от соответствующих министерств.

Предыдущее высказывание фактически отвергает возможность эффективного функционирования первого варианта. Однако подобные структуры наблюдаются в электроэнергетике Японии, ФРГ, Чехии.

Второй вариант используется в электроэнергетике США, Франции, Канаде, Швеции, Финляндии, Великобритании, Австрии⁶. Анализ эффективности работы означенной отрасли в Великобритании и США, особенно "успехи" в регулировании деятельности частных компаний, действующих на основе концессий в сферах генерации и сетевой инфраструктуры, составляющих основу энергетической системы США, порождает сомнения в целесообразности применения данной схемы⁷. Еще одной основой для сомнений является принятая в этих странах практика финансирования регулирующих органов посредством отчислений от доходов регулируемых компаний. На наш взгляд, подобная схема АГЧП снижает уровень объективности в отношении регулируемого субъекта, поскольку фактически имеет место зависимость объемов финансирования агентства от показателей деятельности частной фирмы.

Наиболее эффективным представляется третий вариант функционирования АГЧП, позволяющий сочетать определенный уровень независимости от ведомственных (государственных) структур с защищенностью от давления со стороны регулируемых компаний. При этом финансирование данных структур должно осуществляться как из государственных источников (в том числе из бюджетов министерств), так и за счет отчислений со стороны регулируемых компаний.

Следующий аспект проблемы - уровень функционирования АГЧП. Анализ мировой практики показывает, что, как правило, для стран с унитарным устройством соответствующие органы создаются на национальном уровне, для федеративных государств характерна двухуровневая система контролируемых органов - национальных (федеральных) и региональных⁸.

Анализ функций ГРЭ и задач, выполняемых органами государственного регулирования инвестиционных и концессионных проектов, позволил выделить ряд функции, которые должно выполнять АГЧП применительно ко всем видам партнерств:

- ◆ контроль (и регулирование) тарифной политики фирмы-оператора;
- ◆ контроль за выполнением участниками - представителями частного капитала финансовых условий достигнутых соглашений;
- ◆ контроль за выполнением частной стороной своих производственных обязательств (контроль качества предоставляемых услуг, соблюдения графиков работ и т.д.);
- ◆ контроль за выполнением социальных требований;
- ◆ контроль за соблюдением экологических норм и требований.

Не все отмеченные функции АГЧП должны реализовывать самостоятельно. В целях экономии ресурсов необходимо предусмотреть механизм делегирования части функции (и, соответственно, полномочий) специализированным учреждениям и организациям. Например, представляется рациональным делегировать функцию контроля за соблюдением экологических норм и требований соответствующим государственным институтам и общественным природоохранным организациям. Аналогично необходимо привлечение профсоюзных и общественных организаций с целью контроля за выполнением социальных требований участниками партнерств, в частности за обеспечением занятости, компенсаций местному населению, пострадавшему в результате хозяйственной деятельности, и т.д.

Предоставляя АГЧП соответствующие полномочия, параллельно необходимо выработать ряд ограничений в деятельности данных агентств.

Во-первых, предоставляя регулирующему органу право наложения штрафов, необходимо четко связать размер штрафа с размером нанесенного ущерба.

Во-вторых, следует ограничить полномочия контролирующих органов условиями заключенных соглашений и общего законодательства.

В-третьих, регулирующему органу должно быть предоставлено право расторжения соглашения в случае, если соответствующие

органы установили факт нарушения достигнутых соглашений частным инвестором. При этом он должен иметь возможность обжалования данного решения в судебном порядке.

В-четвертых, регулирующий орган должен иметь право определения компенсации частному инвестору в случае невыполнения обязательств со стороны государства.

По аналогии с ГРЭ, в системе ГЧП эффективность использования конкретных инструментов определяется получаемой информацией. Как отмечает Э.Б. Аткинсон, "набор доступных правительству инструментов зависит от того, какой показатель оно может наблюдать"⁹. В качестве решения необходима разработка системы индикаторов, которые должны быть использованы при оценке работы частных операторов.

Механизм ГЧП аналогично другим экономическим механизмам должен определять форму торгов на соответствующие виды активов. При этом, как отмечают исследователи проблематики функционирования экономических механизмов, "в ситуациях, когда речь заходит о продаже объектов, для которых не существует какого-то естественного рынка, например о крупном приватизируемом предприятии, активах обанкротившегося холдинга или каком-то объеме мобильного или радиоспектра, вопрос об организации продажи становится первостепенным"¹⁰. Здесь первоочередное значение имеет проблема асимметричной информации: "Точная информация о количестве потенциальных покупателей, готовых заплатить за ваш товар, отсутствует"¹¹. Теоретическое решение подобной задачи отсутствует, но мировая практика показывает, что в реальных условиях задача может быть решена эмпирическим путем.

Анализ мировой практики ГЧП в форме концессий свидетельствует, что выбор оптимального частного партнера может быть обеспечен посредством проведения открытого аукциона. Характерной особенностью данного типа аукционов применительно к концессиям является их периодичность (повторность), обусловленная, главным образом, необходимостью ограничения использования концессионером преимуществ, связанных с эксплуатацией полученных активов (особенно в случаях, когда последние относятся к категории естественных монополий).

Система повторных аукционов (аукционы Чедвика - Демсеца) наиболее эффективна в случае неспецифического характера активов. Однако особенностью большинства совместных проектов в сфере национальной инфраструктуры является именно высокий уровень специализации создаваемых в процессе инвестирования активов. Соответственно возникают две проблемы. В случае передачи активов победителю повторных торгов предыдущий концессионер либо не имеет мотивации для инвестирования и модернизации переданных активов, либо должна применяться схема, предусматривающая компенсацию расходов, понесенных предыдущим концессионером. Применение компенсирующих схем существенно осложняет проведение повторных торгов и в зависимости от размера компенсации ограничивает эффективность ГЧП. В случае непередаваемых активов концессионеру "достается" абсолютное преимущество при проведении повторного аукциона.

Организация аукциона непосредственно связана с основными критериями отбора концессионера. В мировой практике в качестве таковых, как правило, используются минимальный уровень тарифов, максимальные концессионные платежи (минимальные государственные дотации), продолжительность концессии. При этом имеются существенные региональные различия - в странах ЕС наряду с вышеуказанными критериями значимую роль играют показатели качества работы потенциального концессионера¹².

В мировой практике в сфере технически сложных и дорогостоящих проектов сформировалась двухэтапная процедура конкурсного отбора.

В соответствии с рекомендациями Всемирного банка и сложившейся практикой первый этап предполагает предварительный квалификационный отбор потенциальных концессионеров (широко распространен в Великобритании, США, Франции, ФРГ, Японии).

Второй этап конкурса (аукциона) предполагает анализ финансовых аспектов проекта через призму результатов деятельности и потенциала предполагаемых концессионеров.

Практика ГЧП в форме концессий показывает, что нередко уже заключенные соглашения пересматриваются. Соответственно механизм ГЧП должен предусматривать как ог-

раничения, препятствующие его недостаточно обоснованному пересмотру (поскольку фактически пересмотр концессионного соглашения свидетельствует о его несостоятельности), так и положения, способствующие корректировке соглашения или его расторжению и проведению повторных торгов (возврату объектов в государственную эксплуатацию).

В заключение следует отметить, что экономические механизмы, функционирующие на основе государственно-частного партнерства, представляют собой одно из наиболее перспективных направлений развития инфраструктурных и социально значимых отраслей экономики. Но для их успешного развития в Российской Федерации необходима соответствующая государственная политика, предполагающая создание адекватной институциональной среды и организационного обеспечения.

¹ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в Европе // Современная Европа. 2005. № 2. С. 63.

² Бутковский В.П. Иностранные концессии в народном хозяйстве СССР. М.; Л., 1928. 123 с.

³ См.: Дергачева Н.П. Концессии. М., 1925. 138 с.; Burns P., Estache A. Information, Accounting, and the Regulation of Concessioned Infrastructure Monopolies // Washington, D.C.: The World Bank, 1998. P. 11.

⁴ Бутковский В.П. Указ. соч.

⁵ Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets. Paris, 2001. 105 p.

⁶ Там же.

⁷ См.: Газовая промышленность и электроэнергетика: меры регулирования и реформы // Вопр. экономики. 2002. № 6. С. 32 - 91; Деягин М.Г. В реформу электроэнергетики не верят даже сами реформаторы // Рос. экон. журн. 2003. № 11-12. С. 26 - 37; Королькова Е.И. Естественная монополия: регулирование и конкуренция (электроэнергетика: регулирование и конкуренция) // Экон. журн. ВШЭ. 2000. № 4. С. 528 - 543; Питмен Р. Вертикальная реструктуризация инфраструктурных отраслей в странах с переходной экономикой. М., 2003. 34 с.

⁸ См.: Бутковский В.П. Указ. соч.; Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Markets.

⁹ Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж.Ю. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник. М., 1995. С. 488.

¹⁰ Измалков С., Юдкевич М. Теория экономических механизмов // Вопр. экономики. 2008. № 1. С. 11.

¹¹ Там же.

¹² Privatization and regulation of transport infrastructure: guidelines for policymakers and regulators // Edited by A. Estache, G. de Rus. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. 332 p.