

ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ НА СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ ПАРАДИГМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В. А. ЗИНИН,

к. э. н., доцент Владимирского филиала Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации

Институциональная среда предполагает совокупность основополагающих политических, социальных и правовых принципов, которые формируют экономический базис общества.

Специфика современной трансформации российской экономики находится под влиянием тенденций и процессов, происходящих в мировом хозяйстве. И в этом развитии все чаще используется институт государственно-частного партнерства (ГЧП). При этом в мировой практике сложилось единство в понимании существа того, в каких социально-экономических сферах применяется ГЧП, определена совокупность моделей, использующихся для реализации проектов ГЧП, сформирован инструментарий. Но вместе с тем всё ещё отсутствует международный консенсус общепринятой трактовки этого термина.

В видении Всемирного банка государственно-частное партнёрство представляет собой договоренность (соглашения), как правило, в среднесрочной и долгосрочной перспективе, между государственным и частным секторами, по которой часть услуг или работ, подпадающих под ответственность государственного сектора, осуществляется в частном секторе с чёткой договоренностью о совместных целях в создании и развитии социально значимой инфраструктуры и/или коммунальных услуг¹. Но в подобные соглашения не включаются сервисные контракты или договоры на строительство под ключ, относящиеся к категории государственных проектов закупок или приватизации коммунальных предприятий, где есть ограничения для государ-

ственного сектора.

Все большее число стран законодательно закрепляет определение государственно-частного партнерства, акцентируя внимание на его институциональных и правовых особенностях. В одних странах, например, в тех, которые следуют традициям Кодекса Наполеона, установлено различие между государственными контрактами, согласно которым частный сектор, во-первых, предоставляет услуги непосредственно населению с принятием на себя риска конечного пользователя от ГЧП и, во-вторых, предоставляет общественно значимые услуги в виде оптовых поставок, в частности, BOT² для строительства водоочистных сооружений или оказания платных медицинских услуг. В других странах при определении ГЧП исключены те сектора, которые эффективно регулируются государством или, напротив, в которых имеются обширные инициативы частного сектора, такие как телекоммуникации.

В Российской Федерации федеральный закон о ГЧП отсутствует, но законодательная и нормативно-правовая база федерального и регионального уровня, закрепившая исходные положения ГЧП, существует и охватывает более 70 основных документов.

На основе существующей законодательной базы и объединения государственных и частных

ресурсов в целом по Российской Федерации уже реализуется 276 проектов. Из них: 36 – федерального уровня, 145 – регионального, 88 – муниципального³. Создан и развивается Инвестиционный фонд РФ, общественные организации предпринимателей, саморегулируемые организации, федеральные информационные порталы «Государственно-частное партнёрство в России»⁴ и «ГЧП инфо» (Инфраструктура и государственно-частное партнёрство в России).

Работа по созданию институциональных основ ГЧП продолжается, и её динамика не ослабевает. В июне 2012 года Минэкономразвития России подготовило проект Федерального закона «О государственно-частном партнёрстве». Законопроект предусматривает регулирование основных условий и порядок заключения соглашений о ГЧП между публичными образованиями, т.е. Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями с одной стороны и российскими и иностранными юридическими лицами с другой⁵.

В проекте закона государственно-частное партнёрство трактуется как долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнёров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнёрства, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством разделения рисков и привлечения частных ресурсов.

В 66 субъектах Российской Федерации приняты региональные законы и постановления о ГЧП, которые во многом идентично формулируют сущность государственно-частного партнёрства. В законе Владимирской области государственно-частное партнёрство определено как «взаимодействие Владимирской области в лице исполнительных органов государственной власти Владимирской области и хозяйствующих субъектов в целях реализации отдельных проектов, направленных на решение задач социально-экономического развития Владимирской области» (статья 2)⁶.

Таким образом, в стране и регионах созданы и развиваются правовые и институциональные основы среды взаимодействия бизнеса и государства в реализации крупных социально

значимых проектов, и по утверждению профессора Государственного университета — Высшей школы экономики В. Г. Варнавского развитие ГЧП определяется тем, что оно является одним из механизмов смешанной экономики, позволяющим развивать отношения бизнеса и государства⁷. Но современная направленность развития форм и стиля взаимодействия бизнеса и государства проявляется в большей степени противоречиво и часто посредством взаимных претензий, в том числе судебных. Государство в значительной мере не отказалось от роли патрона, директивно диктующего условия ведения бизнеса, а предпринимательское сообщество руководствуется исключительно интересами коммерческого характера. Сегодня в России институт ГЧП по-прежнему все еще представляет собой «способ обмена денег на административный ресурс» и необходимо обобщить положительный опыт использования этого инструмента, чтобы превратить его в эффективный механизм модернизации экономики и общества. Тема ГЧП стала особенно актуальной в России после «обострения» отношений бизнеса и власти на фоне кризиса национальной экономики, заставившего обе стороны искать новые, более гибкие формы взаимодействия⁸.

Тема углубления государственно-частного партнёрства стала особенно актуальной в России после «обострения» отношений бизнеса и власти, заставившего обе стороны искать новые, более мягкие формы взаимодействия. Но взаимодействие пока развивается по узко направленному вектору.

Активный процесс создания сложноструктурированных хозяйствующих субъектов в России и в мире, в том числе межотраслевого и межрегионального макроуровня, актуализирует потребность перехода от узкого понимания и практической реализации ГЧП в виде точечных (пусть и многочисленных) проектов к объемному осмыслению сотрудничества государства и бизнеса в целях общественного развития, переходу к новому стилю управления экономическими процессами.

Публичный характер и значительные масштабы деятельности участников ГЧП, как правило, оказывают влияние на экономическую среду и в отдельных случаях выходят за пределы существующих институциональных границ, но

консолидируют интересы сторон, приближая их к осознанию и согласованной реализации приоритетов в поддержании положительной динамики развития общества.

Таким образом, возникает потребность качественных изменений во взаимодействии бизнеса и власти. И вопрос заключается не только в создании инновационных мегабизнес-структур, заинтересованных в расширении своего присутствия на рынках социально значимых товаров и услуг. Необходимы инновационные концепции, стратегии управления, в том числе основанные на новых подходах в теоретическом осмыслении институциональных и правовых основ государственно-частного партнёрства. Государственным органам следует освободиться от роли суверена в деловых партнерских отношениях, они должны выступать с инициативой, «офертой» бизнес-

структурам принять участие в реализации масштабных общественно значимых проектов и зачастую принимать на себя рыночный риск в рамках определенных базовых условий. Но любая инициатива должна учитывать баланс интересов сторон и быть основанной на новых (или хорошо забытых «старых») этических нормах равноправного партнёрства. В любом случае, своеобразный кодекс поведения в ГЧП может быть разработан и введен в качестве неотъемлемой нормы взаимоотношений бизнеса и государства. И, возможно, первым необходимым шагом должны быть предложены поправки в действующий Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ, определяющие не только полномочия, но и ответственность Правительства в сфере экономики вообще и во взаимоотношениях с бизнесом в частности.

¹ URL: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>.

² BOT (от англ. Build – operate – transfer) – «строительство – эксплуатация – передача» - представляет собой форму финансирования проекта, в котором частное предприятие получает концессию от частного или государственного сектора для финансирования, проектирования, строительства и эксплуатации объектов, указанных в концессионном договоре. Это позволяет инициатору проекта получить достаточный эффект от своих инвестиций или окупить операционные и эксплуатационные расходы.

³ URL: <http://www.pppi.ru/projects>.

⁴ URL: <http://www.pppinrussia.ru/>

⁵ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/19294.html>.

⁶ Закон Владимирской области «О государственно-частном партнёрстве во Владимирской области» от 9 февраля 2012 года № 1-ОЗ.

⁷ Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство. Теория и практика. Москва. Издательский дом Государственного университета высшей школы экономики. 2010. С. 5.

⁸ Трансформация российской экономики: рычаги управления и развитие региональных экономических систем. Монография / Под общей редакцией Л. К. Корецкой. – Владимир:Транзит-ИКС, 2011. С. 272.