

УДК 334.723

Теоретический анализ института государственно-частного партнерства и других форм взаимодействия государства и бизнеса



Ахметшина Э.Р.

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономической теории и эконометрики
Казанского (Приволжского) федерального университета



Мокичев С.Д.

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономической теории и эконометрики
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируется взаимосвязь государственного и частного секторов в рамках партнёрских отношений и иных форм взаимодействия, влияние правовых и экономических аспектов, которые выступают институциональной основой функционирования данных взаимоотношений. Данный анализ позволяет выделить партнерство в качестве обособленной категории. Авторами сделан вывод, что государственно-частное партнерство выступает как особый вид договорных отношений, отличный от других по критериям разделения риска, передачи прав собственности, функционирования в одной области и вовлечения бизнеса в различные стадии реализации проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственные закупки, особые экономические зоны, институт, собственность, социальная ответственность бизнеса, приватизация, концессия, экономическая теория

В условиях смешанной экономики решение многих социально-экономических задач государством сопряжено с преодолением ряда ограничений. Эти ограничения касаются прежде всего финансовых ресурсов. Именно поэтому государственно-частное партнерство становится довольно популярным институциональным инструментом реализации крупных проектов, в частности, в области инфраструктуры. По мере того, как государство стремится модернизировать инфраструктуру и решить ряд экономических и социальных проблем существует однозначная необходимость привлечения частного сектора, причем с учетом всестороннего и прозрачного рассмотрения рисков, установки оптимальных уровней участия всех субъектов, а также создания прочной и надежной

институциональной среды для воплощения взаимоотношений государства и фирм. На данный момент наиболее устойчивой и популярной договорной формой в российской федерации является договор концессии, так как он имеет наиболее определенное институционально-правовое обеспечение контрактов, выраженное в виде Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [1]. Тем не менее данная форма взаимодействия государства и частного сектора не является единственной и может быть не всегда оптимальным выбором для реализации проектов различных уровней. Более того, для успешной реализации взаимодействия частного и государственного секторов, помимо правового обеспечения, а, возможно, даже и в первую очередь необходимым

является экономическое, теоретическое и методологическое описание процессов.

В зарубежной практике понятие государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) отождествляется с любой формой взаимодействия государства и частного сектора. Наряду с этим и в России данное явление понимают неоднозначно вследствие неустоявшейся практики реализации. Нередко государственные закупки, особые экономические зоны (далее – ОЭЗ) и другие инструменты относят к ГЧП. Рассмотрим отличительные черты данных понятий в целях установления четкой грани между ними.

При государственных закупках большинство контрактов реализуется на средства государственного бюджета (заказчика) и регламентируется его условиями. Модель ГЧП обладает специфическими формами финансирования проектов, то есть совместное инвестирование нескольких участников за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами. Кроме того, для государственных закупок не характерен принцип разделения рисков, предусмотренных при партнерстве государства и бизнеса. Следует отметить, что в отдельных случаях есть основание относить сочетание некоторых видов контрактов на поставку товаров и услуг, в частности, с привлечением инвестиций частного бизнеса на условиях софинансирования, к механизму ГЧП [2]. Необходимость развития и совершенствования институциональной среды ГЧП в России объясняется, прежде всего, недостаточностью финансирования в тех сферах, где приватизация невозможна или затруднена, однако существует необходимость в частных инвестициях. Это относится прежде всего к объектам инфраструктуры – энергетические, авто-железнодорожные магистрали, а также газо-, водоснабжение, канализация и др. [3, с. 101].

Тем не менее существует точка зрения, в котором ГЧП рассматривается как «косвенная приватизация» по аналогии с зарубежной классификацией форм ГЧП (частичная приватизация активов (*divestiture*)). Данный вопрос – спорный, однако есть объективные отличия, которые выражаются в следующем: во-первых, при ГЧП частный сектор привлекается лишь к финансированию и управлению собственностью государства, однако полноправным собственником того или иного объекта остается (или вновь становится) государственный сектор; во-вторых, при реализации совместных проектов государство несет ответственность перед населением за предоставляемые услуги как социальное государство, если речь идет о приватизации, то с государства снимаются все виды ответственности; в-третьих, отличительная особенность кроется в стоимости предоставляемых услуг. В случае ГЧП данный аспект контролируется соглашением между двумя сторонами, при приватизации – определенными

формами лицензирования или правовым регулированием, которое позволяет варьировать ценами.

На наш взгляд, приравнивание ГЧП к приватизации уместно в странах со стабильной рыночной экономикой, причём в данном контексте приватизация должна рассматриваться как некий обособленный этап отношений собственности. Что касается российской экономики, то здесь существует ряд нюансов с точки зрения субъектов партнерства. С позиции государства приватизация может быть оправданной, если частный бизнес имеет опыт эффективного управления общенациональными системами и достаточные инвестиционные возможности для покупки права собственности на социально значимые объекты, не подвергая тем самым их риску исчезновения либо неэффективного использования. В данном случае государство должно оставлять за собой право, по крайней мере, косвенного контроля за эффективностью данных объектов. С позиции частного сектора – неизбежный рост цен, тарифов и акцизов, а также наличие налоговых обременений свидетельствуют о высоких издержках обслуживания инфраструктурных объектов. С позиции общества, как конечного потребителя в результате взаимоотношений государства и бизнеса, ГЧП целесообразно рассматривать со стороны социальной ответственности бизнеса. В настоящее время существуют сторонники М. Фридмана, которые отрицают «социальную ответственность бизнеса» [4], но основная масса исследователей выступают в защиту этого нового понятия. По мнению Г. Боуэна, социальная ответственность бизнеса состоит в «реализации той политики, принятии таких решений либо следовании такой линии поведения, которые были бы желательны для целей и ценностей общества» [5].

Безусловно, что бизнес по своему содержанию не может быть социально-ответственным, поскольку его главная финансовая цель заключается в максимизации прибыли. Именно ГЧП, на наш взгляд, способствует повышению социальной ответственности бизнеса посредством предоставления гарантий и учета его инвестиционных интересов, т.к. основным критерием ГЧП выступает разделение риска и дохода между партнерами, которое подразумевает вопрос установления цены для потребителя. Поскольку государство выполняет роль контролера или инфорсменты социально-значимых проектов, то вопрос стоимости должен носить компромиссный характер. Следовательно, институциональные принципы ГЧП, такие как непрерывность оказания услуг, гарантии, прозрачности и обратной связи, возмездности нацеливают взаимодействие государства и делового сообщества на удовлетворение общественных интересов. Благодаря им совместная деятельность этих двух участников на принципах ГЧП отличается от деятельности частных коммерческих организаций, ориентированных исключительно на

получение прибыли, и содействует повышению социальной ответственности бизнеса. Более того, выбор наиболее подходящей формы взаимодействия может вести к сокращению транзакционных и административных издержек [6].

На сегодняшний день нет однозначного мнения и о прямой взаимосвязи понятий «государственно-частное партнерство» и «особые экономические зоны». В связи с этим выявим схожие генетические признаки данных механизмов. Во-первых, в основе определения того и другого понятия лежит принцип территориальности. «ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий» [7, с. 61]. В то же время ключевым фактором категории ОЭЗ выступает четкая территориальная обособленность. Наряду с этим, следует подчеркнуть, что партнерства и ОЭЗ работают по концессионной схеме [8, с. 23]. Согласно данной форме, частным инвесторам передается право на коммерческое использование объекта до полной окупаемости, следовательно механизм ГЧП при реализации проектов в ОЭЗ позволяет привлечь не только финансовые ресурсы, но и знания, навыки и опыт управления частного бизнеса, внедрить прогрессивную технологию и усовершенствованную технику. Во-вторых, как в первом, так и во втором случае основная функция заключается в обеспечении эффективного взаимодействия интересов государства и частного капитала для достижения взаимовыгодных целей. Кроме того, связывающим звеном ГЧП и ОЭЗ является тот факт, что они функционируют в формализованно институциональной и организационно-правовой структуре. Также в качестве стимулов для привлечения инвестиций со стороны частного сектора к представителям деловых кругов применяется особый налоговый и таможенный режим. Несмотря на множество схожих черт ГЧП и ОЭЗ, есть одно принципиальное отличие, которое сводится к следующему: если в случае партнерства участники реализуют проект в одной сфере, то в рамках ОЭЗ функционирует большое количество резидентов, которые занимаются разнонаправленной деятельностью и имеют свои конфигурации прав собственников. Следовательно ОЭЗ являются не формой ГЧП, а скорее средой его реализации. Особенностью этой среды является то, что она порождается взаимодействием агентов, принадлежащих к разным секторам экономики, а также формируется при взаимном влиянии государственной власти и представителей деловых кругов.

Такого же мнения придерживается заместитель генерального директора по эксплуата-

ции АО «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга» (Елабуга) И.Р. Тазутдинов, который считает, что «ОЭЗ – возможность испытать в действии отдельные формы дезэтатизации (фр. *desetatisation* – разгосударствление) (в частности, ГЧП) на отдельно взятой территории» [9, с. 79]. Другие исследователи в данной сфере, например, А.А. Астахова и Д.Н. Сырцов относят особые экономические зоны к институтам ГЧП [10, с. 18], наряду с Инвестиционным фондом РФ, Внешэкономбанком и другими. А.М. Воротников, согласно классификации по критерию финансовых и нефинансовых институтов, относит ОЭЗ к нефинансовым институтам развития [11], как и технопарки, промышленные парки, «бизнес-инкубаторы», центры трансфера технологий, центры субконтрактации, центры развития дизайна, центры энергосбережения, региональные корпорации развития и региональные центры ГЧП.

На наш взгляд, современная институциональная система ГЧП представлена совокупностью формальных (нормативно-правовая база, государственная власть, судебная система, административный аппарат) и неформальных (престижность предпринимательства, этика бизнеса, трудовая этика, политическая активность) институтов, которые обеспечивают координацию хозяйственной деятельности субъектов.

Таким образом, любую форму взаимодействия государства и частного сектора нельзя однозначно сводить к партнерству государства и бизнеса. Государственно-частное партнерство – это особый вид партнерства, отличительной чертой которого является вовлечение бизнеса во все стадии реализации проекта. В рамках взаимодействия государства и бизнеса можно выделить довольно большое количество форм, имеющих свои особенности, различную степень риска как для частного сектора, так и для государства, множественные ответвления в рамках ГЧП, многообразие перераспределения прав собственности. Для упрощения понимания способов взаимодействия можно прибегнуть к визуализации в виде таблицы, где основными принципами анализа является степень участия частного сектора и конфигурация прав собственности (табл. 1).

Таблица 1
Уровни взаимодействия частного и государственного секторов относительно степени участия [9]

низкая	Корпоративная реструктуризация коммунальных предприятий	Государство владеет активами и управляет ими
	Строительные работы и контракты на оказание услуг	
высокая	Контракты на управление, эксплуатацию и техническое обслуживание	Государственно-частное партнёрство
	Аренда и партнёрские договоры аффермажа	
	Концессии, проекты «строительство-эксплуатация-передача» (BOT) и проекты «проектирование-строительство-эксплуатация» (DBO)	
	Совместные предприятия, государственное участие в проектной компании	
	Полное отчуждение, приватизация	

Литература:

1. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СПС Гарант.
2. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС Гарант.
3. Солтангазинов А.Р., Исенова Г.К., Кайдарова Л.К. Модели и формы государственно-частного партнерства // Вестник белгородского университета кооперации, экономики и права. – 2019. – № 5(78). – С. 95-105.
4. Friedman M. The Social Responsibility of Business Is to Increase Profits // The New York Times Magazine. – 1970. – № 13. – P. 122-126.
5. Bowen H. Social Responsibilities of the Businessman. – N.Y.: Harper & Row, 1953. – P. 36-42.
6. Caldwell N.D., Roehrich J.K., Gerard G. Social Value Creation and Relational Coordination in Public-Private Collaborations // Journal of Management Studies. – 2017. – № 54 (6). – P. 906-928.
7. Дерябина М.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.
8. Панова Т.В. Становление государственно-частного партнерства в России: содержание и формы // Экономические науки. – 2014. – № 6(115). – С. 22-25.
9. Тазутдинов И.Р. Особые экономические зоны как механизм государственно-частного партнерства // Финансовый бизнес. – 2014. – № 3(170). – С. 74-80.
10. Астахова А.А., Сырцов Д.Н. Государственно-частное партнерство: научно-теоретические и практические аспекты // Лизинг. – 2011. – № 1. – С. 14-21.
11. Воротников А.М. ГЧП – приоритетное направление деятельности Внешэкономбанка (презентация). – URL: <http://www.myshared.ru/slide/187012/> (дата обращения: 10.10.2021).
12. The World Bank PPPLRC Public-Private Partnership Legal Resource Center. – URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership> (дата обращения: 20.11.2021).

Theoretical Analysis of the Institute of Public-Private Partnership and other Forms of Interaction Between the State and Business

Akhmetshina E.R., Mokichev S.D.
Kazan (Volga Region) Federal University

The article analyzes the relationship between the public and private sectors within the framework of partnerships and other forms of interaction, the influence of legal and economic aspects that serve as the institutional basis for the functioning of these relationships. This analysis makes it possible to distinguish partnership as a separate category. The authors conclude that public-private partnership acts as a special type of contractual relationship, different from others according to the criteria of risk sharing, transfer of ownership rights, functioning in one area and involvement of business in various stages of project implementation.

Key words: public-private partnership, public procurement, special economic zones, institute, property, social responsibility of business; privatization, concession, economic theory