

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – ВАЖНЕЙШИЙ СОВРЕМЕННЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Е. Е. Жуков,
главный специалист ЗАО «СГ «УралСиб»

Статья посвящена актуальным проблемам и перспективам совершенствования механизмов государственно-частного партнерства при реализации важных социально-экономических инвестиционных проектов. Осуществлен анализ зарубежной практики в данной области. Рассмотрены особенности развития российской модели ГЧП. Раскрыты основные затруднения на этом пути: отсутствие нормальной конкурентной среды при выборе частного партнера-инвестора; отсутствие квалифицированных специалистов в данной области; несовершенная законодательная база; коррумпированность чиновников и др. Даны предложения по совершенствованию механизма ГЧП в России с учетом предстоящей модернизации и инновационного развития ее экономики.

Article is devoted to actual problems and prospects of perfection of public private partnership mechanisms at important social and economic investment projects realization. The analysis of foreign practice in the PPP field is carried out. Features of Russian PPP development model are considered. The main difficulties on this way are designated. Such as: absence of the normal competitive environment during the choice of the private partner-investor; absence of the qualified experts in the PPP; imperfect legislative base; corruption of officials, etc. Main offers of perfection of PPP-mechanism in Russia, accounting forthcoming modernization and innovative development of Russian economy are given.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, модернизация, инновационные технологии, инвестиционные проекты, частный инвестор, законодательная база, конкурентная среда.

Key words: public private partnership, state-private partnership, modernization, innovative technologies, investment projects, the private investor, legislative base, the competitive environment.

Сегодня становится все более очевидным тот факт, что обеспечение высоких, устойчивых и экономически эффективных темпов развития страны, достижение стратегических целей государственной власти в превращении в жизнь статусных национальных программ социально-экономического развития государства невозможны без заинтересованного партнерства государственных, федеральных и муниципальных органов власти с представителями частного бизнеса. Реализация важнейших национальных программ социально-экономического развития России, ориентированная только на использование бюджетных средств, не позволит государственным и местным органам власти осуществить масштабные стратегические проекты, лежащие в основе модернизации и инновационного развития экономики страны, а, следовательно, и обеспечить ее высокую конкурентоспособность в завоевании и расширении отечественных позиций на внутреннем и внешних рынках.

Признанной во всем мире альтернативой бюджетному источнику финансирования крупных инвестиционных проектов выступает государственно-частное партнерство (далее – ГЧП). ГЧП – это институционально и организационно оформленное взаимодействие (союз) между государством и частным бизнесом в целях реализации социально значимых проектов и программ в широком спектре общественной жизни (от отраслей промышленности и НИОКР до сферы услуг и образования). В этом взаимодействии «первично» государство, но оно должно быть публично – от слова public,

а значит – социально ответственно перед обществом, в том числе, и перед бизнесом.

В хозяйственной практике экономически развитых зарубежных стран используется концепция государственно-частного партнерства, которая представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности. В классическом понимании «public» противопоставляется «private» и объединяет все «не частное», то есть все производительные силы общества, принадлежащие еще всем уровням государственных органов власти (федеральным, региональным и местным), а также и общественным организациям, представляющим гражданское общество.

В отечественной или переводной литературе можно встретить следующие варианты терминов, использующихся как синонимы ГЧП: частно-государственное партнерство (далее – ЧГП), партнерство государства и частного сектора, муниципально-частное партнерство, частно-общественное партнерство, частно-государственная кооперация, публично-частное партнерство, общественно-частное партнерство и другие. Так, известный российский ученый В.Г. Варнавский употребляет термин: «партнерство государства и частного сектора» и пишет: «В современном понимании хозяйственное партнерство государства и частного сектора (далее – ПГЧС) представляет собой институциональный и организационный альянс между общественной властью и частным бизнесом в целях реализации национальных и международ-

ных масштабных, общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг. Кроме того, ГЧП также широко используются в качестве инструмента городского и регионального экономического и социального развития и планирования на уровне муниципальных образований. Каждый такой альянс является временным, поскольку создается, как правило, на определенный срок в целях осуществления конкретного инвестиционного проекта и прекращает свое существование после его реализации» [1].

Безусловно, близких по значению терминов может быть много, но главное, чтобы их сущность была ясной и объективно отражала реальные интересы всех участников партнерства. На наш взгляд, этому в наибольшей степени соответствует определение «государственно-частное партнерство». Теперь необходимо только наполнить его научно обоснованным содержанием, обеспечивающим максимально возможную эффективность реализации инвестиционных социально-экономических проектов на его основе.

В трансформирующейся России в настоящее время осуществляются кардинальные изменения в системе отношений государственных органов власти всех уровней и частного сектора. За годы рыночных реформ в экономике страны существенно сократился государственный сектор, а функции управления важнейшими объектами жизнеобеспечения стали постепенно передаваться частному бизнесу. В этих условиях Российскому государству крайне важно перейти к стратегическому партнерству с частным бизнесом, формировать такой экономический порядок и систему отношений, которые бы гарантировали успешное будущее страны. Усилия государства должны быть направлены на такие преобразования, которые бы обеспечивали рациональное сочетание свободной конкуренции с эффективными мерами государственного регулирования и обеспечения интересов, как современного общества, так и его будущих поколений. Государственно-частное партнерство должно стать одним из приоритетных инструментариев осуществления этой политики. Необходимость развития ГЧП в нашей стране как эффективного механизма решения перспективных государственных задач по выводу страны из системного экономического кризиса убедительно обоснована в руководящих президентских и правительственных документах (посланиях Президентов Российской Федерации Федеральному Собранию РФ в 2008, 2009 и 2010 гг., в выступлениях руководителей страны на крупных экономических форумах, в различных законодательных и правительственных документах, стратегических программах и др.).

Однако, несмотря на то, что и государство, и частный бизнес возлагают на ГЧП большие надежды, рассматривая его в качестве важнейшего инструмента повышения общегосударственной и региональной конкурентоспособности, внедрение экономически рациональных механизмов ГЧП в российскую практику идет крайне медленно. Нерешенность целого ряда вопросов концепции перехода к партнерским отношениям государства и бизнеса, отсутствие должного опыта такого партнерства, особенно на региональном уровне, неразвитость законодательной и нормативной баз на всех уровнях, бюрократические чиновничьи препоны сдерживают внедрение государственно-частного партнерства в нашей стране.

Принципиально важным здесь является необходимость создания государством нормативно-правовой базы такого механизма ГЧП, которое в равной степени удовлетворяло бы интересы государства и частного бизнеса. Именно на основе этого концептуального положения, а также на необходимости создания адекватной конкурентной среды и стабильной базы для развития всех сфер экономики и должны обосновываться наиболее значимые направления формирования партнерских отношений всех уровней государственных органов власти и частных предпринимательских структур.

Вместе с тем, этих теоретических положений может быть недостаточно для определения и обоснования всех сложившихся в настоящее время основных тенденций формирования указанных отношений, так как к настоящему моменту в экономической теории существуют и другие прогрессивные разработки, позволяющие и с другой стороны взглянуть на рассматриваемую проблему, т.е. со стороны частных предпринимательских структур (в современной мировой или российской экономике нет очевидных положений, что данные структуры не могут быть реально заинтересованными и наиболее активными инициаторами каких-либо исследуемых направлений и тенденций, но тогда уже частно-государственного партнерства (далее – ЧГП)).

Существенным моментом здесь должно являться то, чтобы каждый участник партнерства нацеливал свою деятельность, как на увеличение своих собственных доходов, так и на рост общественного благосостояния. Ведь признано всеми, как отмечал лауреат Нобелевской премии В.В. Леонтьев, что «общественное благосостояние увеличивается, если увеличивается, по крайней мере, одна из индивидуальных полезностей, от которых оно зависит, притом, что ни одна другая – не сокращается» [2]. В любом аспекте само значение термина «партнерство» должно предусматривать какие-то равноценные и равнозначные проявления, как со стороны государства, так и со стороны частных

предпринимательских структур, так как обе эти стороны партнерских отношений одинаково заинтересованы в успешной их реализации.

В России тема ГЧП возникла первоначально в очень широком понимании и применительно к различным отраслям: транспорт, дорожное строительство, через новые технологии, инвестиции и др. Достаточно большой интерес к изучению проблемы государственно-частного партнерства проявляет Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ, некоторые органы региональной государственной власти, создавшие экспертные советы по данной проблеме, органы местного самоуправления, консалтинговые компании и др. Также большие надежды возлагаются на успешную роль в развитии ГЧП в России созданной в 2007 году Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк).

Для разрешения концептуальных вопросов взаимоотношений сторон партнерского содружества правительство и частные ведомства стали создавать консультационные компании, а также контролирующие организации. На государственном уровне было, по существу, признано, что существуют экономические сферы, где частный сектор работает лучше, поэтому для государства выгодно заключение соответствующих контрактов с ним. Такой подход, например, существенно изменил нормы деятельности естественных монополий и принципы их организации в последнем десятилетии XX века. К сказанному следует добавить, что большим потенциалом в развитии партнерских отношений с частным бизнесом располагают региональные органы власти, реализующие стратегические программы социально-экономического развития своих регионов.

В современной мировой социально-экономической политике все большую актуальность приобретают проблемы, решение которых находится на стыке различных функций и субъектов их реализации. Это, в свою очередь, влечет за собой изменения в организации отношений государственного аппарата и бизнес-сообщества. Так, в Великобритании в связи с бурным развитием процессов ГЧП появилась специальная новая область экономической деятельности, называемая «государственными гражданскими контрактами и концессиями». В рамках этой деятельности государственные чиновники выступают в роли, своего рода, покупателей услуг частного сектора и разработчиков правил и норм, осуществляемых при этом сделок, адекватных условиям рыночного развития подведомственных им учреждений и видов деятельности.

Однако на любом уровне власти следует учитывать, что в настоящее время существуют различ-

ные теории ГЧП [3]: от административно-правовых (во Франции) до договорных (в странах англосаксонского права). Тем не менее, независимо от теоретических предпосылок, под ГЧП понимается система договоров между государством и частным инвестором-партнером, в которых государство наделяет частного партнера правом участвовать в осуществлении некоторых своих функций в хозяйственной сфере, в отношении государственной, региональной или муниципальной собственности или монопольных видов деятельности. Таким образом, предметом ГЧП и одновременно одним из его отличительных признаков является государственная или муниципальная собственность, а также вид хозяйственной деятельности, на который распространяется монополия государства. Отсюда, ГЧП с теоретической точки зрения – это, без сомнения, определенная альтернатива приватизации, которая, не всегда дает оптимальный результат, а, зачастую, и вовсе невозможна.

Приватизация, как особая форма преобразования собственности в конце XX века, действительно, дала новый импульс развитию предпринимательства и разработке механизма законов управления экономикой, преимущественно ориентированных на удовлетворение интересов потребителей, т.е. рынка. Это, прежде всего, стало характерно для государств, которые по классификации ООН относятся к государствам с централизованно-планируемой экономикой, а также для развивающихся стран. В многочисленных исследованиях процессов перераспределения собственности достаточно глубоко и подробно рассмотрены важнейшие теоретические и практические вопросы приватизации, как инструмента повышения эффективности экономики.

В то же время, приватизация, сама по себе, не может гарантировать прогресс в экономике. Она лишь усиливает конкуренцию в экономической сфере, которая включает в себя сочетание частной и государственной собственности на средства производства. Примеров этому достаточно много, и они обусловлены все еще существующей неопределенностью: что более эффективно и общественно целесообразно – частный бизнес, действующий свободно в конкурентной среде, или регулируемая государственная монополия. Казалось бы, этот вопрос, дискутируемый в нашей стране вот уже много лет, пора закрыть в пользу частного предпринимательства. Однако, как оказалось, деятельность крупных корпораций – особая статья. Она тесно связана с социальными ограничениями, с естественной и экономической монополией, а поэтому, по всей видимости, неизбежно должна подлежать государственному регулированию. Причем подобное регулирование в ряде зарубежных стран, в том числе и с весьма либеральными экономикой, оказывается весьма действенным инструментарием.

Тем не менее, проблема эффективного управления собственностью в последнее десятилетие находит все более широкое решение на основе создания государственно-частных партнерств, сохраняющих все преимущества частного предпринимательства и государственного контроля. С теоретической точки зрения для российской практики следует учесть, что за рубежом существует более адекватный к рыночным условиям государственный контроль в виде государственного аудита [4], тогда как в России для внедрения действенного государственного аудита все еще не создана нормативно-законодательная база.

Общеизвестно, что при приватизации происходит поиск эффективного собственника на конкурсной основе лишь формально, так как собственность передается победителю навсегда, что является стимулирующим фактором для процветания бюрократии внутри региональных и муниципальных образований. При отношениях государственно-частного партнерства должен идти поиск эффективного управляющего на состязательной основе (тендеры, конкурсы или аукционы), при помощи которой определяются договорные организационно-экономические условия реализации инвестиционного проекта, но собственность остается в руках государства. Главными критериями, обуславливающими целесообразность привлечения и отбора частных инвесторов, в первую очередь, должны быть: наличие технико-экономического обоснования инвестиционного проекта; доказательства его рациональности и хозяйственной целесообразности; соответствие проекта общественным интересам и минимальные риски его реализации.

Существенным здесь является то, что пользование объектами государственной собственности партнерами-инвесторами осуществляется на временной и возмездной основе, включая все риски. Частный инвестор является собственником произведенной продукции и платит государству налоги, арендную плату и согласованное вознаграждение за предоставленные имущество и имущественные права (одновременно с этим широко распространена практика предоставления различных преференций и льгот частным участникам ГЧП).

При этом то, что в наиболее быстром виде и в наименее сжатые сроки может предоставить государство частному инвестору, – это оформить государственные (муниципальные) гарантии. Естественно, что государство имеет определенный риск, свойственный всем непредвиденным долговым обязательствам, к которым относится и государственная гарантия. Однако, как показывает практика зарубежных стран [4, 5] частному инвестору необходимо давать государственные гарантии, обеспечивающие надежность возвращения ему с прибылью его инвестиций, то есть

предоставлять возможность заключения договоров партнерства (например, широко распространенных во всем мире концессионных соглашений), или контрактов типа «роялти плюс налог», возможность освобождения от налогов разного уровня соответствующими органами власти в пределах их компетенции и т.п.

В итоге можно отметить, что условия партнерства государства с частным бизнесом в реализации важных для социально-экономического развития страны инвестиционных проектов должны быть в каждом конкретном случае такими, чтобы они привлекали частного инвестора. Договоры на осуществление очень крупных или медленно окупающихся проектов могут предусматривать длительные сроки действия – до 50 лет и более. Например, если обнаруживается, что при использовании такой формы ГЧП, как концессия, управляющий оказывается неэффективным, то у государства (концедента) есть право на ответный ход, вплоть до расторжения концессионного договора, при сохранении всех вложенных на тот момент инвестиций, то есть в данном случае рискует частный инвестор (концессионер). Более того, именно он авансирует концедента, то есть, в отличие от принятого порядка уплаты налогов, концессионер инвестирует концедента не после подведения итогов своей деятельности, а с самого ее начала. Таким образом, отношения, возникающие в процессе государственно-частного партнерства – это не просто контракт, заключаемый государственными органами власти с частным лицом, подобно договору аренды, а это соглашение, особенность которого состоит в том, что государство выступает сразу в двух ипостасях: как договаривающаяся сторона и как гарант соблюдения всех пунктов соглашения, включая предоставление гарантий не ухудшения коммерческих условий соглашения.

Мировой и отечественный опыт реализации и финансирования концессионных проектов позволяет выявить и проанализировать имеющиеся в данной области преимущества и недостатки. Прежде всего, в числе остающихся проблемными следует отметить вопрос о проектных, строительных и других категориях рисков при реализации инвестиционных проектов на основе ГЧП, которые первоначально анализировались поверхностно или же не учитывались вовсе. Нередко к работе над проектами привлекались случайные подрядчики. В США имели место ошибки, допущенные при расчете объема реализации услуг. А в Европе – затраты, например, на строительство платной автомобильной дороги между Венгрией и Австрией вообще признаны не окупаемыми.

Серьезная неудача постигла и важный концессионный проект сооружения тоннеля с прокладкой

различных коммуникационных сетей под проливом Ла-Манш. Техничко-экономическое обоснование и оценка данного проекта экспертами были осуществлены недостаточно квалифицированно. А на стадии реализации имели место существенное превышение затрат и серьезное нарушение временного графика производства строительно-монтажных работ. В результате возникла необходимость осуществить финансовую реструктуризацию проекта.

Разумеется, что все подобные проблемы, связанные с производственными рисками, в равной степени, касаются и российской реальности. В этом отношении характерен, например, проект строительства Западного скоростного участка кольцевой автодороги в Санкт-Петербурге. Эксперты прогнозируют, что на этой трассе в перспективе интенсивность движения может составить около 50 тысяч автомобилей в сутки. И именно в этом прогнозе существует риск. Он заключается в том, что по проекту Западный скоростной участок трассы сможет обеспечить пропускную способность только 30 тысяч автомобилей в сутки. Ответственность за подобные риски, как правило, берет на себя государство. То есть оно должно будет возместить концессионерам возможные упущенные выгоды и потери, если в перспективе не будут обеспечены принятые в техническом задании на проектирование концессионного объекта исходные расчетные данные.

Еще одним узким местом для отечественной практики являются вопросы землеотвода при осуществлении инфраструктурных инвестиционных проектов на основе ГЧП. Если безукоризненно соблюдать все регламентные работы «по земле», то период, предшествующий началу строительства, растягивается на недопустимо долгий срок, порой, до 5–6 лет и более. Не так давно Президент Российской Федерации поручил Минэкономразвития РФ и заинтересованным министерствам разработать механизм предварительного резервирования земель под инвестиционные инфраструктурные проекты.

Сейчас рассматривается такая схема решения данного поручения: сначала выделяется под реализацию инфраструктурного инвестиционного проекта отвод земли, затем эта земля резервируется регионами, на ней ограничиваются сделки купли-продажи, и в течение года оформляется вся необходимая документация резервирования ее под будущее строительство. В прошлом году был создан Инвестиционный фонд Российской Федерации. Его предназначение обеспечивать государственную поддержку подобных крупномасштабных проектов.

Назовем некоторые группы рисков, тормозящие развитие механизма ГЧП в России. Это, прежде всего, риски, связанные с неудовлетворительной работой региональных органов государственной

власти (~38%), с участием государства как партнера в проектах (~32%), собственно бизнес-риски проектов (~27%) и связанные с протестами общественности (~3,0%). Анализ структуры первой группы рисков убедительно показывает, что в ней преобладает коррупция, избыточная бюрократия и изменение или отсутствие нормативов правовой базы.

Принципиальным условием предоставления регионам финансирования из Инвестиционного фонда является наличие частного партнера. Поэтому одной из приоритетных задач региональных властей становится привлечение инвестиций из частных источников. Формируются новые экономические инструменты, позволяющие развивать экономику регионов: формирование перечней высокоэффективных региональных инвестиционных проектов, особые экономические зоны, концессии, лизинг, целевые внебюджетные фонды развития инфраструктуры.

Набирает силу тенденция перемещения бизнеса из госсектора в частный, даже по долгосрочным инфраструктурным проектам. Известно, например, что развитие и совершенствование транспортной инфраструктуры является весьма капиталоемким, трудозатратным и дорогостоящим делом. Проекты окупаются долго, по 10–12 и более лет. Трудно ожидать, что частный бизнес, даже после полноценного формирования в России законодательной базы в рассматриваемой области и укрепления рыночных устоев, из всех сил бросится инвестировать реализацию инфраструктурных объектов на основе партнерства с региональными государственными органами власти. Отсюда становится ясной роль этих органов власти – создать условия для заинтересованности частного бизнеса во вложении средств в определенный проект через гарантии ему соответствующих доходов, льгот, выгодных условий и т.д. Многое здесь зависит от креативности мышления региональных государственных властных структур. По экспертным оценкам, при вложении средств, например, в транспортную инфраструктуру мультипликативный эффект составляет 8–10%.

При этом специальной проблемой для успешного развития государственно-частного партнерства является эффективное распределение прав, обязанностей и сфер ответственности между частными партнерами и государственными органами власти разных уровней. Опыт показывает, что наиболее эффективно задачи партнерств решаются, когда к сфере ответственности этих органов относятся проблемы общего планирования и административные процедуры, а также определение действий в форс-мажорных обстоятельствах. В свою очередь, в сфере полномочий и ответственности частного сектора включаются вопросы детального планирования, строительства объектов, финансирования и оперативного управления их деятельностью.

В качестве публичной стороны партнерских отношений с частным бизнесом государственные органы власти, по мнению специалистов в рассматриваемой области, должны выполнять следующие задачи [4, 6]:

- разработка стратегии развития ГЧП на национальном (федеральном) и региональном уровнях;
- осуществление анализа необходимости партнерских соглашений с частными бизнес-структурами в конкретных сферах экономики;
- планирование и определение политики (задач) развития ГЧП в ближайшей перспективе;
- выработка предложений и рекомендаций по проектам ГЧП (инвестиционным программам, социальным программам с привлечением частного инвестора и т.п.);
- рассмотрение предложений по реализации проектов ГЧП, определение источников финансирования отобранных проектов;
- разработка ключевых характеристик проектов с позиций общественных интересов, подготовка и организация процедур отбора частных партнеров;
- определение сроков реализации проектов, возможных рисков и условий распределения доходов;
- разработка пакета документации для инвестиционных проектов;
- проведение переговоров и заключение соглашений (контрактов) с частными партнерами;
- контроль исполнения соглашений, подготовка аудиторских заключений, отслеживание и обеспечение реализации государственных (общественных) интересов в рамках партнерства;
- оценка выполнения частным партнером условий соглашения;
- выработка рекомендаций о продолжении или прекращении договорных отношений с частным партнером.

Значительный потенциал повышения эффективности реализации региональных инвестиционных проектов на основе ГЧП (в частности, концессий и государственных контрактов) заложен в конкурсном принципе отбора участников. Процедура отбора претендентов связана для органов государственной власти всех уровней с решением многих непростых проблем. Так, они обязаны провести всесторонний экономический анализ заявок всех претендентов на партнерство, особенно в случае проведения торгов за концессию. Для оценки содержащейся в заявках информации необходимо привлекать независимых компетентных консультантов и экспертов, в роли которых могут быть, как организации, так и физические лица. Конкурсы и торги должны быть открытыми с максимально возможным количеством участников. При этом государственные органы обязаны исключать монопольное, а, нередко, и коррумпирован-

ное влияние на результаты конкурсов со стороны крупных компаний-претендентов. Предпочтения при отборе претендентов зависят от основной цели региональных органов власти, миссии компаний, осуществляющих удовлетворение интересов населения конкретного региона страны.

В связи с этим необходимо разработать систему критериев, с учетом которых должен формироваться пакет проектных документов государственно-частного партнерства. Если целью партнерства является сокращение бюджетных расходов государственных региональных органов власти, то на первый план выдвигаются финансовые критерии (например, предложение самой высокой цены за концессию или, напротив, самый низкий уровень необходимых субсидий). Если же главными целями инвестиционного проекта, реализуемого на основе ГЧП, является улучшение обслуживания населения, то в качестве основных показателей могут выступать критерии качества производимых работ и, возможно, более низкие тарифы за услуги.

В качестве самостоятельной группы критериев следует выделить показатели риска для государства и частного бизнеса. В число важных для государства критериев отбора могут включаться показатели национальной безопасности, охраны окружающей среды и другие параметры. Соответствующие процедуры и параметры формирования механизма ГЧП определяются государственными органами власти.

Анализ опыта развитых стран в области реализации проектов государственно-частного партнерства позволяет выделить следующие направления регулирующей деятельности государственных органов власти непосредственно в отношениях с частными участниками партнерств [6]:

- организация и осуществление постоянного контроля и надзора за исполнением участниками партнерских соглашений всех своих обязательств, а также контроль своевременного устранения допущенных нарушений условий договоров;
- выработка, при необходимости, предложений по корректировке условий договоров, в частности, уточнение тарифов и цен на производимые товары и услуги;
- прием и рассмотрение жалоб и предложений от частных участников партнерств по поводу ненадлежащих действий отдельных органов власти или их должностных лиц, препятствующих исполнению условий соглашений;
- прием и рассмотрение претензий потребителей товаров и услуг, производимых партнерством;
- принятие мер по восстановлению нарушенных прав участников партнерств и пользователей.

Партнерские отношения региональных государственных органов власти и частного бизнеса органи-

но включаются в сферу производства общественных благ на основе более масштабного использования системы контрактных отношений, существенно дополняющих, а иногда и заменяющих прямые властные механизмы организации и управления в экономике. Вместе с тем, государственные органы вынуждены целенаправленно поддерживать и содействовать развитию этой важной формы организации общественно востребованных отраслей и производств. Существует обширная практика их государственной поддержки в отдельных странах, а также действенные механизмы в рамках международных организаций. Так, в странах Европейского Союза проблемами содействия, финансирования и мониторинга государственно-частного партнерства занимается ряд генеральных дирекций под эгидой Комиссии ЕС. Широко практикуется содействие в финансировании проектов со стороны ряда крупных европейских финансовых институтов.

Например, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) активно использует в этих целях два инструмента: так называемые «глобальные ссуды», выдаваемые через уполномоченные банки на цели регионального и инфраструктурного развития и поддержки малого и среднего бизнеса, и «структурированные программы финансирования», предназначенные для поддержки конкретных инвестиционных проектов. Поддержкой инвестиционных проектов, реализуемых на основе ГЧП, занимаются также структуры Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и европейская группа Всемирного банка, в том числе и известная Международная финансовая корпорация (IFC), специализирующаяся на поддержке частных инициатив.

В отдельных странах также действуют специальные системы поддержки инициативных совместных проектов государства и частного бизнеса. Так, в ФРГ участники проектов могут рассчитывать на следующие инструменты поддержки со стороны федеральной власти: вспомогательное финансирование в форме субвенций, целевые дотации (гранты), механизмы переуступки требований и освобождения от ответственности.

В России имеется огромный, мало используемый пока потенциал развития и совершенствования механизма ГЧП в ряде капиталоемких отраслей экономики, в региональном и местном хозяйстве, в сфере мелкого и среднего бизнеса. Накопленное мировым опытом богатейшее разнообразие концептуальных подходов, форм и методов к сотрудничеству государства с частным сектором, а так же конкретных механизмов и форм ГЧП вполне может быть использовано при решении ряда важнейших задач современной экономической политики по выводу России из глубокого системного кризиса, центральное место в которой должна

занимать реализация на основе ГЧП стратегических программ социально-экономического развития, которым придан статус программ национального значения. Разнообразные формы такого партнерства обеспечат эффективные решения в области реформирования естественных монополий, в расширении практики соглашений о разделе продукции, помогут быстрее решить проблемы улучшения производственной и социальной инфраструктуры, обеспечить серьезный прорыв в сфере коммунально-бытового хозяйства, малого и среднего бизнеса.

Очевидно, достигаемая в рамках государственно-частных партнерств экономия региональных бюджетных средств, а также привлечение частных инвестиций к решению общественно важных задач имеют большое значение. Однако не менее значимыми станут и другие возможные эффекты: привнесение в публичный сектор региональной экономики и в смежные с ним сферы частного предпринимательства опыта и традиций эффективного управления, расширение инвестиционных возможностей на региональном и муниципальном (местном) уровнях и многое другое.

Однако только понимания наличия большого потенциала, заложенного в механизмах ГЧП, явно недостаточно. Необходимо проделать объемную и сложную работу по улучшению неустойчивой и несовершенной еще правовой базы, особенно в сфере защиты прав собственности, борьбы с коррумпированностью чиновничьего аппарата и т.п. Следует также добиться прогресса в осмыслении важности и положительного отношения к развитию механизма ГЧП у региональных властных структур и на уровне местного самоуправления. Без успешного решения этих задач невозможно не только эффективно организовать взаимоотношения частного бизнеса и государственной власти на всех уровнях, но и вообще добиться видимого прогресса в создании эффективного механизма законов управления современной экономикой, преимущественно ориентированной на удовлетворение спроса рынка.

В то же время, нельзя считать ГЧП как панацею от всех кризисных бед, постигших мировую и отечественную экономику, и единственным возможным путем их преодоления. Например, М.В. Вилисов пишет: «Государственно-частное партнерство (ГЧП) – новое и модное выражение в современной управленческой практике. Однако его содержание и способы эффективного применения в современном российском государственном управлении изучены недостаточно полно... По оценкам экспертов, ГЧП позиционируется как «новая технология развития экономики» [7].

Необходимо предостеречь некоторых слишком ретивых управленцев от данного ошибочного мне-

ния, напомнив им о том, что во все времена человеческой цивилизации социально-экономическое развитие общества, независимо от его формации, всегда обеспечивалось и всегда впредь будет обеспечиваться за счет уровня развития и использования только трех основных производственных факторов: трудовых ресурсов общества (живой труд), основных производственных фондов (прошлый, овеществленный труд) и материально-энергетических ресурсов (природных богатств государства) – других источников производства материальных и духовных благ не было, нет и не будет.

В то же время, всегда строго ограниченное количество каждого из указанных производственных ресурсов обуславливает необходимость их максимально рационального использования, если общество не на словах, а на деле стремится к эффективному социально-экономическому развитию. Это означает, что использование того или иного количества любого из указанных производственных факторов в одной из отраслей экономики или на каком-либо отдельном предприятии автоматически обуславливает уменьшение на эту величину возможного количества его использования во всех остальных сферах материального и нематериального производства. Следовательно, чем рациональнее отраслевая структура экономики и использование всех имеющихся в обществе строго ограниченных объемов производственных ресурсов, тем эффективнее становится на данном этапе социально-экономическое развитие и выше уровень жизни в обществе.

Таким образом, если не на словах, а на самом деле мы хотим жить лучше, то необходимо как можно быстрее всем осознать простую истину, что для реального осуществления этого в России имеется объективно лишь один стратегический ресурс – качественное улучшение развития, распределения и использования каждого из трех указанных выше основных производственных факторов, ибо только это максимизирует степень оптимальности технологии социально-экономического развития общества, т.е. научную организацию производства, труда и управления в нем, а ГЧП – это лишь один из эффективных инструментариев на современном этапе, успешно содействующий этому. Сказанное означает, что каждая пара рабочих рук, каждый элемент основных производственных фондов и каждая единица материально-энергетических ресурсов, имеющихся в обществе в строго определенных ограниченных количествах, должны использоваться максимально эффективно, т.е. трудящиеся – постоянно повышать производительность своего труда, основные производственные фонды – фондоотдачу, а материально-энергетические ресурсы – использоваться эффективно и по-хозяйски.

К большому сожалению, но в России сейчас научная организация производства, труда и управления находится в глубоком забвении, хотя и должна являться основой управления логистическими системами на всех структурных уровнях экономики страны: от макроэкономики государства в целом до микроэкономики отдельного предприятия любой организационно-правовой формы. Само собой разумеется, что исправить это положение сможет лишь научно-технический прогресс (НТП), который многие ученые стали считать четвертым (специфическим) производственным фактором. Его особенность состоит в том, что самостоятельно научно-технические, научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки не вносят существенного вклада в увеличение темпов роста произведенного национального дохода или валового внутреннего продукта (ВВП). Однако, внедренные в массовое производство и использование их результаты опосредованно (через качественные, т.е. интенсивные изменения в трех рассмотренных выше основных производственных факторах) становятся решающим ресурсом в успешном перспективном социально-экономическом развитии России, и их роль в этом невозможно переоценить. Это те «киты», которые определяют экономическое развитие общества, т.е. материальную составляющую его национального богатства.

В связи с этим нельзя не сказать несколько слов о прояснении нынешней ситуации, связанной с широко распространяемой СМИ информацией о мировом финансовом кризисе, которого, объективно, вообще быть не может. На самом же деле, происходит неизбежный процесс разрушения мировой финансовой пирамиды, созданной приверженцами фридмановской монетарной концепции управления экономикой, а конкретно – мировыми банковскими финансовыми воротилами и фондовыми биржуинами.

Ничего непредвиденного или непредсказуемого для экономистов в том, что происходит в мировой экономике не было и нет. Просто современный кризис приблизил момент истины. Ведь всегда в прошлом, теперь и всегда в будущем главными ограничителями в социально-экономическом развитии государств являются не деньги, а три выше указанных производственных фактора. (Вспомним А.С. Пушкина: его герой (Е. Онегин) «...читал Адама Смита и был великий эконо́м, т.е. умел судить о том, чем государство богатеет и как живет, и почему не надо золота ему, когда простой продукт имеет»). Так что, особо горевать сейчас надо тем, в том числе и нам, у кого разрушены трудовые ресурсы общества, основные производственные фонды и варварски используются и губятся природные богатства, а не тем, у кого дефицит денег – их можно напечатать при нынешних технологиях сколько угодно. Так что финансовый кризис – это понятие надуманное: его в принципе быть не может. А вот усугубление системного социально-эко-

номического кризиса из-за неправильной мировой и национальной государственной кредитно-финансовой политики – это важная и объективно существующая реальность

Таким образом, будущее России, хотя, несомненно, и связано с серьезным влиянием внешних факторов, но все же, главным образом, объективно зависит от национального научно-технического прогресса, основой которого, безусловно, является эффективное развитие в стране науки, образования и культуры, которые, в свою очередь, являются базовой составляющей важнейших элементов неимущественной части национального богатства страны: накопленных в обществе знаний (know how), инновационных технологий, генофонда нации и здоровья людей. Именно эти ценности определяют качество власти и степень развития гражданского общества.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что механизм государственно-частного партнерства может стать важной формой привлечения российских и зарубежных частных структур к реализации масштабных общегосударственных и региональных социально-экономических программ. Однако для осуществления этого государственным и региональным органам власти следует:

- во-первых, признать свою готовность к сотрудничеству с частным бизнесом в форме цивилизованного партнерства;
- во-вторых, признать такое партнерство эффективным и стратегическим принципом взаимодействия власти и частного бизнеса;
- в-третьих, четко определить сферы государственно-частного партнерства и цели, которые органы государственной власти на всех уровнях ставят в рамках своих перспективных планов социально-экономического развития.

Это позволяет, по мнению автора, предложить понимание определения партнерских отношений региональных органов государственной власти и предпринимательских структур как их совместное участие в удовлетворении потребностей социально-экономических потребностей общества на основе долговременного и взаимовыгодного объединения их интеллектуальных, финансовых и материально-технических ресурсов при разделении полномочий, ответственности и рисков в соответствии с действующим законодательством. В рамках этого определения система партнерских отношений рассматривается как совокупность субъектов, объектов и средств партнерских отношений, взаимодействующих как

единое целое в процессе достижения желаемых результатов и исполнения принятых обязательств.

Таким образом, для привлечения частного капитала государству необходимо сформировать такой экономический и организационно-правовой механизм, который бы обеспечивал заинтересованность частных инвесторов и справедливую и прозрачную процедуру их конкурсного отбора, основанную на всесторонне обоснованной системе критериев оценки предложений участников концессионных конкурсов, позволяющей повысить гарантии успешной реализации инвестиционного проекта, снизить совокупные общественные издержки на его реализацию и производственные риски. Поэтому совершенствование теоретических основ и практического механизма ГЧП является как с научной, так и с практической точек зрения весьма актуальной задачей.

В связи с этим, по мнению автора, очень необходимо создание в России специального федерального органа (например, Федерального агентства по ГЧП), который должен определять и реализовывать политику ГЧП в России и отвечать перед руководством страны и обществом за весь комплекс вопросов, связанных с успешным использованием этого эффективного инструментария в модернизации и инновационном социально-экономическом развитии экономики страны. Он должен быть достаточно самостоятельной и полномочной структурой, иметь целью изучение всего спектра проблем ГЧП: юридических, организационных, финансовых, экономических, а также подготовку методической, нормативной, правовой и инструментальной базы для развития ГЧП в России.

Библиографический список

1. Варнавский В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности // <http://www.lrex.ru/press/pub/polemika/13/var>.
2. Леонтьев В. Экономические эссе. Теории, исследования, факты и политика: пер. с англ. М.: Политиздат, 1990. – С. 52–53.
3. <http://www.ppp-russia.com/media/ebbd58d4-74b2-4db8-98f1d0e326d3bd6d.doc>.
4. Кабашкин В.А. Партнерство в государстве – залог успеха. М.: Дрофа, 2007.
5. Кабашкин В.А., Иванов Ч.Г. Организация государственного финансового контроля государственных и муниципальных гарантий. Элиста: КЭСИПИ, 2006.
6. <http://www.ppp-russia.com/media/ebbd58d4-74b2-4db8-98f1d0e326d3bd6d.doc>.
7. Вилисов М.В. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования // Logistic. Ru. – 19.10.2004.