

УДК 334.021

Н.В. Золотников

ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК БОЛЕЕ СОВЕРШЕННЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННО ЗНАЧИМЫХ ПРОЕКТОВ

Аннотация. Статья посвящена проблемам эффективного функционирования экономико-правовой формы взаимодействия государства и бизнеса как публично-частное партнерство (ПЧП). Автор обосновывает необходимость введения в правовое поле термина ПЧП, а также внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие данный вид взаимодействия. В статье объясняется отличие понятия и функции предлагаемого автором ПЧП от государственно-частного и муниципально-частного партнерства, предложенных в Федеральном законе от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ. Для успешной реализации инфраструктурных и социальных мегапроектов (в сфере транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, экологии, образования, здравоохранения, и др.) в масштабах государства предлагается использовать усовершенствованный метод взаимодействия общественного и государственного сектора в виде ПЧП.

Ключевые слова: публично-частное партнерство, взаимодействие власти и бизнеса, трехстороннее взаимодействие, общественно значимые проекты, реализация инфраструктурных проектов.

Nikolay Zolotnikov

IMPROVEMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MECHANISM FOR BETTER IMPLEMENTATION OF SOCIALLY SIGNIFICANT PROJECTS

Annotation. The article is devoted to problems of effective functioning of an economical and legal form of interaction of the state and business in the form of public-private partnership (PPP). The author proves needs of introduction in the legal framework of the term PPP, and also modification of the regulatory legal acts regulating this type of interaction. It has a new explanation and definition of a concept and function of PPP, offered by the author from public-private and the municipal-private partnership offered in the Federal law of 13.07.2015 No. 224 Federal law. For successful implementation of infrastructure and social megaprojects (in the sphere of transport infrastructure, housing and communal services, ecology, education, health care, etc.) in scales of the state, it is offered to use an advanced method of interaction of a public-public sector in the new form of PPP.

Keywords: public-private partnership, government and business cooperation, tripartite cooperation, socially significant projects, infrastructure projects implementation.

Публично-частное партнерство (ПЧП) без преувеличения может быть названо правовым феноменом третьего тысячелетия, которое имеет глубокие социально-экономические корни и охватывает различные правовые системы. С начала XXI в. законы о ПЧП принимают Япония, страны Африки и Латинской Америки, Центральной, Восточной и Западной Европы, модельные законы возникают в США и Великобритании. Разработкой руководств и стандартов в сфере ПЧП заняты такие известные международные организации, как Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, Комиссия Европейского Союза, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международный банк и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) [19]. Такая форма партнерства в иностранной литературе обозначается термином «Public Private Partnership» (PPP). В отечественной и переводной литературе используются ряд вариации перевода английского термина «PPP», а именно: государственно-частное партнерство, общественно частное партнерство, муниципально-частное партнерство, частно-государственное партнерство, частно-

общественное партнерство, частно-государственная кооперация, общественно частное партнерство, публично-частное партнерство.

В большинстве случаев все перечисленные варианты считают синонимами, но в российских нормативных правовых актах применяются термины «государственно-частное партнерство» (ГЧП), муниципально-частное партнерство (МЧП), исходя из четкого определения ведущей роли органов власти в отношениях с организациями частного бизнеса и Федерального закона от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В данном Федеральном законе в пункте 1 статьи 3 дано определение, а именно: «государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [16]. На основе практики стран, которые изучались на уровне Европейского союза (ЕС), было сформулировано понятие ПЧП, которое закрепились в Зеленой книге по ПЧП и законодательству ЕС о государственных контрактах и концессиях. Под ПЧП было предложено понимать различные формы кооперации между органами государственной власти и бизнесом для обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры и сферы публичных услуг [18].

В числе базовых признаков ПЧП можно обозначить такие, как стороны ПЧП – органы власти и бизнес-структуры, взаимодействие сторон закрепляется на официальной основе, взаимодействие сторон имеет равноправный характер, ПЧП имеет общественную направленность, в процессе реализации проектов и программ на основе ПЧП консолидируются, объединяются ресурсы участвующих в них сторон, риски и затраты, а также результаты распределяются между участниками в определенных пропорциях. В целом ПЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, оно приглашает бизнес-структуры участвовать в реализации общественно значимых проектов и программ [7].

Как и ранее, в дальнейшей части статьи будем использовать термин ПЧП, т.к. в экономике России применение принципов именно ПЧП, а не ГЧП будет более эффективным при рассмотрении взаимодействия всех уровней власти, в том числе муниципального уровня, и частного бизнеса. Это обусловлено тем, что взаимодействие между органами власти муниципалитетов и частным бизнесом можно представить как МЧП. Но МЧП это не ГЧП, т.к. в законодательстве Российской Федерации разграничены полномочия между всеми уровнями власти и определены границы между государственной и муниципальной службами [12; 13 ;10]. Это значит, что ПЧП в простом понимании есть и ГЧП, и МЧП. В математическом виде данную трактовку можно выразить в виде формулы $ПЧП = ГЧП + МЧП$. Тогда под ПЧП в общем смысле можно понимать сотрудничество между публичными и частными партнерами, направленное на реализацию государственных программ по производству товаров, выполнению работ или оказанию услуг, осуществление которых вытекает из функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также разграничения соответствующих уровней управления.

Правительство Российской Федерации еще в 2011 г. поручало Минфину России, Минэкономразвития России и Минюсту России [8] рассмотреть возможность принятия закона, регулирующего и расширяющего возможности ПЧП. До этого Президент Российской Федерации поручал Правительству Российской Федерации проработать вопрос о целесообразности внесения в земельное законода-

тельство изменений, облегчающих реализацию ПЧП-проектов и программ. В частности, речь шла о предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов для проектов ПЧП [16].

Наиболее важным является введение единой конкурсной процедуры при реализации ПЧП-проектов и программ, когда, например, конкурс на проектирование, строительство и эксплуатацию объединен в один. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [11] не позволял этого делать, т.к. его положения предполагали разделение лотов на различные виды работ и услуг. Существующая процедура увеличивает риски инвестора, поскольку не дает ему гарантии, что он останется партнером государства на весь срок реализации проекта или программы, что значительно увеличивает стоимость последнего. Известны случаи, когда частный партнер, администрация субъекта Российской Федерации пытаются обходить указанный Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ, заключая договор друг с другом на основе лишь региональных законов о ГЧП. Практика показывает, что большинство подобных контрактов признаются недействительными со стороны надзорных органов, которые руководствуются в своих действиях нормами федерального законодательства [1]. Так, данный закон был признан утратившим силу и отменен.

Вторым по степени важности является вопрос о введении в правовое поле определения ПЧП. Его наличие обязательно наряду с такими понятиями, как «проект или программа ПЧП», «соглашение о ПЧП», «объект соглашения», «публичный партнер», «частный и общественный партнер» и т.п. Сейчас в законодательстве появилось установленная терминология, что приведет к единообразию подходов в рамках реализации государственных программ.

Третье дополнение касается механизма отбора проектов и программ. В частности, речь идет об определении открытого для общества перечня критериев для производства оценки заявок участников конкурсных процедур. Это повысит прозрачность механизма ПЧП и будет способствовать привлечению инвесторов, в том числе зарубежных. Также вводятся гибкие условия соглашений о ПЧП с возможностью передачи прав по проекту от лица, нарушившего обязательства, другому лицу. Наряду с этим установлено положение о создании в рамках ПЧП организаций с целевой правоспособностью и защищенных от банкротства. Они служат для обособления имущества ПЧП-проекта или программы с целью его защиты от притязаний кредиторов публичного и частного партнеров. Также внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части бюджетного софинансирования (субсидий). Это позволит закладывать в соответствующие бюджетные обязательства платежи публичного партнера.

Важным положением Федерального закона о ГЧП и МЧП является определение возможности выделения земельных, лесных, водных и других участков без проведения торгов в рамках механизма ПЧП. Главным препятствием развития ПЧП в России является неуверенность инвесторов в стабильности и прозрачности рынка инфраструктурных проектов и программ. Другое ограничение – такой рынок ограничен по количеству квалифицированных участников. В настоящее время на рынке представлено лишь небольшое число компаний в области, например, водоснабжения, мусоропереработки. Практически нет фирм, специализирующихся на профессиональном управлении социальной инфраструктурой. При этом российский инфраструктурный рынок является одним из самых крупнейших рынков в мире. Эксперты оценивают его в размере 3 трлн долл. США [9].

Партнерство органов власти с бизнесом является важным компонентом современной инновационной политики России, поскольку при эффективной организации, оно обеспечивает получение широких преимуществ от капиталовложений в исследования, создавая благоприятные условия для устойчивого инновационного развития, являющего стратегическим фактором динамики экономических систем. С учетом изложенного, ПЧП – это институциональный, организационный альянс между

всеми уровнями органов власти и организациями бизнес сферы в целях реализации общественно-значимых государственных программ, в том числе в инновационно ориентированных. С.П. Перегудов определяет термин ПЧП как трехстороннее взаимодействие бизнеса, государства и некоммерческих организации гражданского общества [6]. ПЧП позволяет устранить (минимизировать), с одной стороны, недостатки прямого государственного и муниципального регулирования, а с другой – «провалов рынка», также негативных условий внешних санкций для экономических систем в России. Так, по мнению некоторых исследователей, основной аргумент поддержки ПЧП состоит в том, что общественный и частный секторы обладают собственными уникальными характеристиками и преимуществами, при объединении которых создается возможность эффективно достигать результаты в тех сферах, где особенно заметны рыночные провалы или неэффективность органов власти в части управления социальной сферой, экологией и инфраструктурой [4].

Важным вопросом для России является построение инновационной инфраструктуры и выраживание инновационно ориентированного бизнеса за счет ПЧП-проектов и программ. Необходимость участия публичной власти и организаций с частным капиталом в развитии инновационно ориентированных экономических систем (ИОЭС) можно проследить по информации, представленной в таблице 1. Так, со стороны бизнеса вкладом могут быть финансовые, предпринимательские, интеллектуальные и информационные ресурсы, а также профессиональный опыт и эффективное управление, гибкость и оперативность в процессах принятия решений и новаторство.

Таблица 1

ПЧП в развитии ИОЭС

Необходимость государственного участия в развитии ИОЭС	Необходимость привлечения частного капитала в развитии ИОЭС
– обеспечение конкурентоспособности национальной экономики	– привлечение инвестиций для развития национальной инновационной инфраструктуры
– социально-экономическая значимость инноваций в реализации государственных программ	– реализация рыночных принципов развития в рамках инновационного типа воспроизводства
– высокая стратегическая значимость	– получение прибыли, развитие предпринимательской инициативы в национальной экономике

Так, со стороны бизнеса вкладом могут быть финансовые, предпринимательские, интеллектуальные и информационные ресурсы, а также профессиональный опыт и эффективное управление, гибкость и оперативность в процессах принятия решений и новаторство.

Как один из вариантов осмысления определения ПЧП можно отметить содержание, данное В.Г. Варнавским: «ГЧП – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР вплоть до сферы услуг» [2]. Отдельные ученые не согласны с его точкой зрения. Так, С.П. Перегудов в статье «Промышленная политика и ПЧП» пишет: «Я специально не говорю о ГЧП, как у нас обычно переводят термин «PPP», ибо это, по сути дела, очень разные вещи. Если ГЧП – это двухстороннее партнерство бизнеса и государства, то ПЧП – это во многих случаях трехстороннее взаимодействие бизнеса, государства и некоммерческих организаций, гражданского общества. Да и само государство выступает здесь как публичный институт, который, как правило, действует лишь как одна из сторон равноправного, основанного на партнерских началах взаимодействия» [7]. Можно согласиться с таким мнением, т.к. по совокупности вопросов, решаемых в процессе реализации ПЧП и, исходя из принципов дифференциации в национальной экономике, например, собственности на государственную и муниципальную, более точным будет, как минимум,

его разграничение на ГЧП и МЧП. То есть термин ПЧП реально охватывает более широкий спектр отношений властных структур с организациями частного бизнеса.

До принятия Федерального закона о ГЧП и МЧП в ГЧП основном рассматривалось как концессионные отношения государственных органов управления по вопросам вовлечения частного сектора в эффективное управление государственной собственностью или в услуги, оказываемые государством, на взаимовыгодных условиях. При этом, механизм реализации ПЧП заключается в следующем: властная структура делегирует на конкретный срок часть своих полномочий по обеспечению устойчивого исполнения государственной или муниципальной услуги, она не вмешивается в оперативную деятельность предпринимателя, а лишь осуществляет мониторинг за неукоснительным соблюдением «правил игры» (например, предоставление населению электронных услуг банками по сбору коммунальных платежей), которые она сама же и установила. При этом участники ПЧП вступают в правоотношения добровольно, разделяют обязанности и ответственность, действуют «на равных», соразмерно затрачивают ресурсы, несут риски, получают выгоду, поддерживают отношения в течение установленного срока и имеют правоустанавливающий документ.

По сути, участие в ПЧП властных структур можно считать выгодным, с учетом таких факторов, как:

- повышение эффективности и появление синергетического эффекта за счет создания общей ресурсной базы реализации государственных программ;
- формирование гарантии надежности получения результатов, что обеспечивается за счет своевременного осуществления мероприятий государственной программы в порядке согласно договоренности по вопросам возврата инвестиций;
- воспроизводство инноваций на основе комбинаций возможностей государственного, муниципального и частного секторов в рамках установленных нормативными правовыми актами условий конкурса;
- получение в долгосрочное пользование государственных и муниципальных активов и их эффективное воспроизводство.

Так, опыт стран Европейского союза в реализации проектов и программ по схемам ПЧП, например, в области строительства, оказания образовательных услуг, подтвердил, что при их реализации частными фирмами эффективность возрастает в среднем на 20 %. В тоже время ПЧП позволяет снизить суммарные нагрузки на бюджеты разных уровней, привлечь лучшие управленческие кадры, применить отечественные технику и технологии, повысить качество обслуживания потребителей, сконцентрировать внимание общественности на результативности инвестиционных проектов и программ. Исходя из степени ответственности, которую властные структуры возлагают на частный сектор в части финансирования, коммерческих рисков, эксплуатации и технического обслуживания объектов и т.п., различаются формы ПЧП в виде концессионных соглашений; контрактов на строительство, эксплуатацию, обслуживание, управление; договоров об аренде и лизинга; соглашений о разделе продукции.

Каждая страна имеет свои особенности государственного и территориального регулирования реализации проектов и программ в рамках ПЧП. При этом общие тенденции характеризуются тем, что ПЧП реализуется в основном в инфраструктурных проектах и программах, прозрачных для общества и имеющих автоматизированную систему оказания соответствующих услуг. С учетом изложенного обозначим приоритеты ПЧП в рамках реализации государственных программ, обуславливающих переход воспроизводства экономических систем в России на инновационный путь развития (см. табл. 2).

Таблица 2

**Стратегические приоритеты и направления реализации ПЧП
в инновационной сфере экономических систем в России**

Повышение благосостояния населения	Развитие интеллектуальных ресурсов	Повышение конкурентоспособности, инновационных свойств отечественной продукции
– содействие интеграции науки, бизнеса и образования	– реализация инновационно ориентированных государственных программ	– создание благоприятного инновационного климата
– развитие национальной инновационной системы	– развитие инновационной инфраструктуры	– выход отечественной продукции на мировые рынки
– поддержка малого и среднего инновационного бизнеса	– организация взаимосвязанных производств, построение промышленных инновационно ориентированных кластеров	

В целом успехи на пути использования потенциала ПЧП будут определяться развитостью финансовых рынков и законодательства, расширяющего возможности диверсификации финансово-кредитных инструментов в проектах и программах, реализуемых в рамках ПЧП.

С учетом представленного материала сделаем попытку сформировать важнейшие методологические принципы построения ПЧП. Такие принципы (критериальные условия) важны с той точки зрения, что при их системном соблюдении взаимодействие между властью и бизнесом можно будет охарактеризовать именно как полноценное ПЧП. К ним, на наш взгляд, целесообразно отнести:

- принцип равенства прав и ответственности. Все участники в рамках ПЧП, направленного на переход экономических систем на инновационную траекторию развития, имеют качественно равные права в определении вариантов эффективного достижения целей и решения задач при реализации государственных программ. В ином случае ПЧП можно будет охарактеризовать уже не как партнерство, а как некоторое взаимодействие. Особенно важным является определение ответственности и обязанностей участников такого особого партнерства отвечать перед обществом за принятые на себя обязательства;

- принцип согласования интересов, означающий, что стратегические решения при ПЧП должны приниматься с учетом смежности интересов участвующих сторон;

- принцип эффективного ресурсного обеспечения, вытекающий из необходимости концентрации различных ресурсов, необходимых для реализации стратегических направлений развития экономических систем. При этом критерием отбора таких ресурсов выступает синергетическая эффективность, определяемая на каждом этапе перехода экономических систем на инновационную траекторию воспроизводства;

- принцип целевых действий и мер, связанный с решением задач по стратегическим приоритетным направлениям инновационного развития экономических систем в рамках, определенных полномочиями органов государственного и муниципального управления согласно законодательству;

- принцип целеполагания, заключающийся в том, что ПЧП должно быть ориентировано на комплексное и качественное решение долгосрочных задач развития национальной экономики и должно учитывать стратегии его участников.

С учетом изложенного ПЧП представляет собой стратегически важный экономический, институциональный, организационный, управленческий, инвестиционный и социальный альянс между органами государственного, муниципального управления и организациями бизнеса, формируемый для достижения целей перехода экономических систем в России на инновационный тип воспроизводства.

Такое понимание ПЧП, по нашему мнению, не противоречит, а в некотором смысле дополняет методологию формирования ПЧП при реализации государственных программ в рамках, определенных нормами и положениями законодательства Российской Федерации. ПЧП представляет собой более сложное и многогранное явление. Не зря его изучением заняты философы, социологи, экономисты и представители юридической науки.

Истоки процессов видятся в новой фазе социально-экономического развития XXI столетия, в которой мир сталкивается с глобальной конкуренцией и ее последствиями в виде социальных и экологических проблем. В свою очередь финансовый кризис заставляет страны с исконно весомым публичным сектором передавать в частные руки объекты социального значения, которые находились в сфере государственной монополии. Возникают общие для мирового рынка идеи социально ориентированной рыночной экономики, социально ответственного государства, «глобализации с человеческим лицом» [17], на микроуровне – теории социально-ответственной компании, корпоративной социальной ответственности.

Библиографический список

1. Баженов, А. В. Использование механизмов государственно-частного партнерства как катализатора антикризисного потенциала развития инфраструктуры / А. В. Баженов // Сборник статей под общ. ред. А. А. Зверева. – М. : ООО «Фирма А-ФОРТ-ЮГ», 2009. – С. 44-48.
2. Варнавский, В. Г. Приватизационные процессы в инфраструктуре: успехи и ошибки реформ / В. Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 8. – С. 109-113.
3. Делмон, Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре / Джеффри Делмон // Практическое руководство для органов государственной власти. – М. : ООО «ГЕО-ГЭК», 2010. – С. 104.
4. Игнатюк, Н. А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации / Н. А. Игнатюк // – М. : ЭКСМО. 2009. – С. 153.
5. Кушлин, В. И. Государственное регулирование экономики / В. И. Кушлин – М. : Экономика, 2016. – 495 с.
6. Перегудов, С. П. Промышленная политика и публично-частное партнерство / С. П. Перегудов // Научный эксперт. – 2008. – № 1.
7. Перегудов, С. П. Промышленная политика и публично-частное партнерство / С. П. Перегудов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – М. : Изд-во Ассоциация независимых экспертов Центр изучения кризисного общества. – 2008. – № 5. – С. 108-110.
8. Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://правительство.рф> (дата обращения : 18.08.2016).
9. Стратегия модернизации российской экономики / отв. ред. В. М. Полтерович. – СПб. : Алтея, – 2010. – С. 105.
10. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (дата обращения : 18.08.2016).
11. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] / Консультант Плюс. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/ (дата обращения : 16.08.2016).
12. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения : 18.08.2016).
13. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения : 18.08.2016).
14. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения : 18.08.2016).

15. Фоломьев, А. Н. Инновационный тип развития / А. Н. Фоломьев – М. : Экономика, 2013. – 562 с.
16. Центр развития государственно-частного партнерства [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pppcenter.ru> (дата обращения : 18.08.2016).
17. Globalization with a human face [Электронный ресурс] / United Nations Development Programme. – Режим доступа – http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf (дата обращения : 18.08.2016).
18. Public-Private Partnerships Laws / Concession Laws [Электронный ресурс] / Всемирный банк. – Режим доступа – <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws> (дата обращения : 16.08.2016).