УДК 334.012.35

С.А.ТЕРТЫШНЫЙ
Санкт-Петербургский государственный горный институт (*технический университет*)

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК АЛЬТЕРНАТИВЫ ПРИВАТИЗАЦИИ В РОССИИ

Рассматриваются проблемы развития различных форм государственно-частного партнерства в стратегически важных добывающих и перерабатывающих отраслях промышленности, транспорта, связи и т.д. К основным формам такого партнерства относятся лизинг, соглашения о разделе продукции, государственно-частные (совместные) предприятия (или госкорпорации) и концессии. Основное внимание уделено зарубежному опыту применения концессий и проблемам и причинам их медленного развития в современной экономике России. Среди таких причин можно выделить медлительность законодательной власти по формированию законодательной концессионной базы, отсутствие соответствующей институциональной инфраструктуры, настороженность общества в отношении концессий и т.д. Однако в 2005 г., наконец, принят федеральный закон «О концессионных соглашениях» и появился первый прецедент концессионного соглашения на строительство платной автодороги – Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге.

This article covers to problems of development of various forms of state-private partnership in strategically important obtaining and processing industries, transport, communication, etc. To the basic forms of such partnership concern such as: leasing, product sharing agreements, the state-private (joint) enterprises and concessions. The basic attention in this article is given to foreign experience of application of concessions and problems and the reasons of their slow development in modern economy of Russia. Among such reasons it is possible to allocate: a sluggishness of legislature on formation legislative bases of concessions, absence corresponding institutional infrastructures, vigilance of a society concerning concessions, etc. during too time at last in 2005 it is accepted Russian federal law «About agreements of concessions» and the first precedent that agreements on construction of a paid motorway «The Western high-speed diameter» in Saint Petersburg has appeared.

Одним из действенных способов повышения эффективности использования государственной собственности служит установление партнерских отношений государства и частного сектора. Развитие механизмов и форм таких партнерских отношений не предполагают передачи частным компаниям прав собственности в полном объеме. Вместе с тем переход государства к партнерским отношениям с частным бизнесом, затрагивающим государственную собственность, означает частичную передачу государством некоторых, определенных законодательством и договором (контрактом) прав на эту собственность.

Условия, сложившиеся в стране в результате проведения рыночных реформ, создали благоприятную в целом среду для внедрения различных форм государственно-частного партнерства (ГЧП) в ряде отраслей экономики и, прежде всего, в отраслях, имеющих стратегическое значение.

Так, последовательное проведение приватизации и разгосударствления, приведшие к реформированию отношений собственности, породило необходимость в новых механизмах управления государственным имуществом. Многие объекты государственной собственности не подлежат приватизации, но остро нуждаются и в инвестициях, и в эффективном управлении.

В первую очередь, к этой категории относятся объекты инфраструктуры, обеспечение бесперебойного и эффективного функционирования которых стало одной из первоочередных и острых социальных задач, решение которых требует капитальных вложений, существенно превосходящих возможности федерального, региональных и местных бюджетов.

В рыночных условиях хозяйствования государству становится все сложнее управлять, распоряжаться и пользоваться имуществом, сохраняя за собой весь набор прав и полномочий собственника. Применительно к некоторым видам имущества и функциям государственного управления выгоднее, эффективнее делегировать часть полномочий управления объектами государственной и муниципальной собственности арендаторам в лице отечественных и зарубежных корпораций.

Неудивительно, что в последние годы во всем мире отмечены значительные институциональные изменения в отраслях, традиционно находившихся в государственной собственности и государственном управлении: электроэнергетике, автодорожном, железнодорожном, коммунальном хозяйствах, магистральном трубопроводном транспорте, портах, аэропортах, добывающих и перерабатывающих отраслях. Правительства передают во временное долго- и среднесрочное пользование бизнесу объекты этих отраслей, оставляя за собой право регулирования и контроля их деятельности.

Предприятия инфраструктурных отраслей – в первую очередь, их сетевые, монопольные сегменты – не могут быть приватизированы ввиду стратегической, экономической и социально-политической значимости объектов инфраструктуры, однако в государственном бюджете нет достаточного объема средств, позволяющих обеспечивать в этих отраслях простое и расширенное воспроизводство. Чтобы разрешить это противоречие, в хозяйственной практике за рубежом используется концепция государственно-частного партнерства, представляющая собой альтернативу приватизации стратегически важных объектов государственной собственности.

В современном понимании ГЧП – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации. ГЧП может быть реализовано, во-первых, на основе контрактов, которые государство предоставляет частным компаниям на выполнение работ и оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи и т.д. Система краткосрочных контрактов достаточно широко используется в хозяйственной практике органов государственной власти и за рубежом, и в современной России.

Другой формой ГЧП являются лизинговые отношения, возникающие в связи с передачей государством в долгосрочную финансовую аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования. В качестве платы за пользование государственным имуществом частные компании вносят в казну арендную плату в виде лизинговых платежей.

Соглашения о разделе продукции (СРП) – форма ГЧП, которая стала легитимной в 1995 г., после принятия закона «О соглашениях о разделе продукции». СРП является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору – субъекту предпринимательской деятельности – «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим ра-

бот, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск».* Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела.

Еще одной широко распространенной в России формой ГЧП являются государственно-частные предприятия. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование (корпоратизацию) и создание совместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.

Наконец, наиболее распространенной за рубежом формой ГЧП при осуществлении крупных, капиталоемких проектов являются концессии. Концессия – это система отношений между, государством (концедентом) и частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства.

В российской практике используются все формы ГЧП, кроме концессий. В то же время концессии – это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства. Во-первых, концессии, в отличие от контрактных, арендных и иных отношений, носят долгосрочный характер, что обеспечивает обеим сторонам возможность стратегического планирования деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий. В-третьих, у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при необходимости защиты общественных интересов. В-четвертых, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею.

Следует отметить, что современная концессионная идеология восходит в том числе и к Кодексу Наполеона, в соответствии с которым подземные богатства, например, не должны принадлежать отдельным гражданам, а только государству – на благо всех его граждан. Эта же правовая концепция нашла свое буквальное отражение в Конституции Индонезии 1945 г. Не случайно именно индонезийское правительство в 1960-е гг. заключило первые соглашения о разделе продукции. А во Франции, где впервые была сформулирована идея государственной собственности на подземные богатства, используется фискальная система, основанная на роялти и налогах.

В дореволюционной России и в СССР в ранний период его существования заметную роль в развитии многих отраслей экономики: в обрабатывающей и добывающей промышленности, сельском хозяйстве, железнодорожном строительстве и т.п. – сыграли иностранные концессии. Из этого, однако, вовсе не следует, что договорные отношения государства с частным инвестором могут и должны распространяться только на иностранный капитал, напротив, в первую очередь, на отечественный.

Существуют различные теории концессий: от административно-правовых во Франции до договорных в странах англосаксонского права. Концессионные соглашения, которые исторически были первым видом договоров на разведку и освоение нефтяных месторождений, и сейчас широко используются во многих странах. Так, более чем в 120 развивающихся и развитых странах законодательство предусматривает пре-

* Федеральный закон № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Ст.2. П.1.

доставление концессий. К числу таких стран относятся Великобритания, Норвегия, Таиланд, США, Австралия и др.

Комплекс отраслей производственной инфраструктуры (электроэнергетика, автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, трубопроводный транспорт, коммунальное хозяйство) является наиболее уязвимым местом российской экономики. Его состояние – источник возможных структурных, техногенных и иных кризисов и катастроф. Основные фонды крайне изношены. За последние 10-15 лет практически не осуществлялось инвестиций в развитие инфраструктуры, не строились новые мощности. Даже в условиях продолжающегося в течение последних лет экономического роста в России не наблюдается адекватного увеличения производства и массированного притока инвестиций в производственную инфраструктуру. Назовем важнейшие, с нашей точки зрения, причины такой ситуации:

- недостаток бюджетных средств для обеспечения расширенного воспроизводства в отраслях инфраструктуры;
- институциональная неготовность собственника (государства и муниципальных образований) к передаче бизнесу определенных прав на инфраструктуру (в первую очеред, в рамках ГЧП);
- высокие риски инвестирования в капиталоемкие объекты при отсутствии гарантий государства.

Модернизация построенной еще при советской власти производственной инфраструктуры, осуществление крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, энергетических и коммунальных систем в России возможно только с привлечением отечественного и международного капитала на базе ГЧП. Другого рационального и хорошо проверенного (в международной практике) решения этой проблемы наше государство, испытывающее недостаток бюджетных средств, очевидно, просто не сможет найти.

В 2006 г. дан старт первому в истории современной России концессионному конкурсу на строительство платной автодороги Западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге. Победитель конкурса получит право на строительство дороги и ее последующую эксплуатацию на 30 лет.

В настоящее время у большинства специалистов уже не возникает сомнений в необходимости скорейшего избавления от распространенной точки зрения, что в России только частная компания эффективна, а государство является неэффективным собственником по определению. Если брать в качестве критерия эффективности прибыль, то в большинстве случаев это так. Но при объективном экономическом анализе нельзя смешивать эффективность с точки зрения хозяйствующего субъекта и эффективность для общества в целом. То, что может быть эффективным для частной компании, вовсе не означает автоматически эффективность для общества. И наоборот: частная компания, например, никогда не станет держать избыточные мощности и дублирующие сети, она их выведет из оборота как неэффективные, а государство в интересах общества, хоть и с повышенными издержками производства, может и должно иметь «запас прочности», достаточный для работы сетевых систем в чрезвычайных ситуациях.

В течение многих лет очень тяжело через Государственную думу «проходят» законы о концессиях, о платных дорогах, о морских портах, о трубопроводном транспорте и др., которые должны регламентировать функционирование отраслей с сегментами естественных монополий. Именно эти законы призваны стать правовым каркасом государственно-частного партнерства, но его фундаментом должен стать закон о государственной собственности. Именно концепцию этого закона должны развивать упомянутые выше отраслевые законы.

Отсутствие в России основной формы ГЧП – концессий – обычно объясняют субъективными факторами: низким уровнем правовой и хозяйственной компетентности депутатов Государственной думы, лоббизмом отдельных групп, слабостью институтов гражданского общества и т.п. Но главное препятствие на пути концессий, с нашей точки зрения, носит объективный характер:

это отсутствие в России концепции управления государственной собственностью. Государство должно, как это сделано в других странах, посредством концепции, доктрины и законодательства четко очертить границу своей ответственности перед обществом за имеющуюся у него собственность и определить на уровне федерального закона круг объектов, не подлежащих приватизации. Правовой вакуум в этом вопросе только способствует коррупции и приводит к появлению на месте государственной монополии частной монополии со всеми негативными последствиями для государства, общества, да и для бизнеса.

Неясность в вопросах передачи части прав собственности от государства бизнесу, отсутствие законов о государственной собственности, о концессиях, о национализации и других важнейших нормативных актов обусловливают чрезвычайно высокие риски инвестирования частных средств в объекты принадлежащей государству инфраструктуры. Законодательное закрепление прав пользования объектами государственной собственности за частными компаниями в рамках концепции ГЧП (в первую очередь, концессий), предоставление правовых гарантий этим компаниям по возврату вложенных средств позволит значительно снизить риски частных инвестиций и активизировать процесс привлечения отечественного и зарубежного капитала в объекты государственной собственности.

Государство должно четко сказать бизнесу: есть объекты хозяйственной деятельности, остающиеся в государственной собственности, для развития которых необходимо привлечение частных инвестиций, «ноу-хау», механизмов частнособственнического управления, но без изменения базовых отношений собственности, т.е. с сохранением права собственности на эти объекты за государством. Право же пользования ими передается бизнесу. Государство гарантирует законодательством и заключаемыми договорами возврат инвестору вложенных средств. Кроме того, нужно однозначно пресечь посягательства бизнеса на собственность, которая по закону не подлежит приватизации: естественно-монопольные сегменты хозяйственной структуры страны, сетевые системы жизнеобеспечения, стратегические объекты и т.п. Ненормально, когда в законе о естественных монополиях РФ даже не упомянуты категории государственной и федеральной собственности. Это порождает у бизнеса иллюзию, будто он на законных основаниях (точнее, пользуясь пробелами в законодательстве) может получить в собственность естественную монополию и в соответствии с институтом частной собственности и целями бизнеса устанавливать свои «правила игры», в обход конкурентов.

С нашей точки зрения, необходимо также вернуть в государственную собственность приватизированные в 1990-е гг. объекты морских портов, аэропортов и других инфраструктурных отраслей (земля, причалы, терминалы и т.д.). Затем в соответствии с концепцией управления государственной собственностью их можно будет на конкурсной основе передать в концессию или оставить в государственном управлении.

В то же время нельзя не отметить, что Россия предпринимает в последнее время некоторые шаги по институционализации концессий. С этой целью создан Экспертный совет по вопросам концессионного законодательства при Государственной думе РФ. В.В. Путин, выступая на XIV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей 16 ноября 2004 г., заявил: «Еще одно перспективное направление – это участие бизнеса в реализации инфраструктурных проектов государства, таких, как крупные транспортные, магистральные проекты, энергообеспечение, укрепление приграничной инфраструктуры. Считаю, что уже в самое ближайшее время следует создать правовую базу для совместной работы по приоритетным программам и государство должно обеспечить стабильность условий работы частных инвесторов – включая рамки концессионных соглашений».[*]

[*] *Путин В.В.* Вступительное слово на XIV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2004. № 4 (21). С.4.

Важным шагом, позволяющим ускорить внедрение в практику данного вида партнерства между государством и частным бизнесом, стало также принятие в июле 2005 г. федерального закона «О концессионных соглашениях». К сожалению, на данный момент в стране еще нет ни соответствующих институтов, ни комплексной законодательной базы, ни четкого представления о том, как должны регулироваться предприятия, созданные на основе концессий.

В то же время экономический потенциал концессий в России можно оценить как чрезвычайно высокий. В качестве приоритетных направлений применения концессий должны рассматриваться объекты производственной инфраструктуры (автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, электростанции, коммунальные системы, стратегические отрасли недропользования) при условии сохранения их в государственной собственности и создания системы регулирования и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью частных компаний.