

УДК 334.72

М.Т. Матаев

АО «Социально-предпринимательская корпорация «Кызылорда», Казахстан, г. Кызылорда

E-mail: matayev_tm@mail.ru

Государственно-частное партнерство – институциональный и деловой альянс государства и бизнеса

Аннотация. В статье государственно-частное партнерство рассматривается как форма взаимодействия государства и бизнеса. Анализируются характерные признаки, присущие государственно-частному партнерству и предлагаются подходы для функционирования институтов развития ГЧП. Автор рассматривает необходимость развития механизма договорных отношений и ряд факторов, сдерживающих развитие государственно-частного партнерства в стране.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государство, власть, бизнес, инфраструктура, частный сектор, концессия, договор, контракт.

Одним из условий нормального функционирования рыночной экономики является конструктивное взаимодействие государства и бизнеса. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от зрелости и национальных особенностей рыночных отношений. При этом государство никогда не свободно от выполнения своих социальных функций, связанных с общенациональными интересами, а частный бизнес, в свою очередь, всегда остается источником и двигателем развития и увеличения общественного богатства.

В последние десятилетия в экономике ряда не только развитых, но и развивающихся стран формируется абсолютно новое особенное качество как взаимодействия бизнеса и власти, выходящее за рамки хорошо известных дирижизма и патернализма со стороны государства, так и простого использования властными структурами возможностей бизнеса для реализации общественно значимых целей. Такое взаимодействие получило название «партнерство», которое, в отличие от традиционных отношений, создает свои базовые модели финансирования, отношений собственности и методов управления.

Основными предпосылками появления этого нового института является целый ряд причин, среди которых:

- дефицит бюджетных средств на развитие ряда социально значимых сфер экономики;

- отсутствие возможности повышения налогов для пополнения бюджетов;

- ограничения для использования государственных заимствований в целях увеличения доходов бюджетов;

- недовольство населения качеством предоставления государственных услуг.

Эта особая форма партнерства обозначается обычно термином «государственно-частное партнерство», который является устоявшимся переводом с английского языка «Public-Private Partnership (PPP)». При этом слово «public – государство» подразумевает более широкое понятие и выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающей в себя все уровни управления: национальный, региональный и муниципальный. Надо полагать также, что понятие «государство» в данном случае может иметь в виду образовательные, культурные, медицинские и другие государственные учреждения общественного сектора.

На современном этапе, приступая к реализации такой институциональной формы экономических отношений, каковой является государственно-частное партнерство, Казахстан делает шаг к цивилизованным социально-рыночным отношениям. При этом следует отметить, что государственно-частное партнерство не является каким-то заново открываемым экономическим механизмом, (в 20-годы прошлого столетия, в период НЭПа имела широкое распро-

странение такая форма партнерства, как концессия). В более чем 100 странах мира в настоящее время применяются разнообразные механизмы государственно-частного партнерства – от реализации различных совместных контрактов и проектов до создания совместных предприятий и интегрированных корпораций.

Однако в казахстанской трактовке пути развития государственно-частного партнерства значительно отличаются от западных. В Казахстане, как правило, реализуется следующая схема: сначала у бизнеса появляются какие-то идеи, затем государство создает инфраструктуру и только после этого реализуется крупный инвестиционный проект. На западе в программах Public-Private Partnership основную роль играют планы государства, которое привлекает инвестиции для создания инфраструктуры и реализации проекта.

В контексте государственного строительства отношения с бизнесом приобретают стратегическое значение. Именно государство должно определить, какими станут эти взаимоотношения и, вообще, станут ли они партнерскими. Представляется, что сегодня бизнес в гораздо большей степени готов к переходу на партнерские отношения с государством, чем несколько лет тому назад. Важное условие перехода к таким отношениям – не только зрелость потенциального партнера, но и изменение парадигмы его восприятия как исключительно ценного общественного института рыночной экономики и стабильной демократии.

Термин «Государственно-частное партнерство» можно рассматривать как в широком, так и в узком смыслах.

Во-первых – это различные формы взаимодействия государства и бизнеса в достижении общих целей социально-экономического развития, например совместная работа по совершенствованию бизнес-климата и улучшению инвестиционного имиджа страны.

Во-вторых – «институционально-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» [1].

К наиболее характерным чертам государственно-частного партнерства относятся следующие:

- стороны партнерства должны быть пред-

ставлены как государственным, так и частным сектором экономики;

- взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны быть зафиксированы в официальных решениях, проектах, программах и т.д.;

- взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны носить партнерский, то есть равнообязательный характер;

- стороны государственно-частного партнерства должны иметь общие и четко определенные цели;

- стороны государственно-частного партнерства должны объединить свои вклады для достижения общих целей;

- стороны государственно-частного партнерства должны распределять между собой расходы и риски в зависимости от полученных результатов.

В настоящее время в Казахстане сложилась благоприятная обстановка для реализации на практике принципа государственно-частного партнерства, для чего государству нужно определить приоритетные направления для возможного совместного инвестирования и механизмы его осуществления.

Следует при этом подчеркнуть, что главные инструменты государственно-частного партнерства в стране в целом определены и сформированы. Основными организационными инструментами такого рода партнерства в настоящее время являются: институты развития, созданные при фонде «Самрук-Казына», социально-предпринимательские корпорации, специальные экономические зоны, технопарки и др. И это далеко не полный перечень организационных инструментов партнерства государства и бизнеса.

В основе функционирования институтов государственно-частного партнерства должны лежать следующие подходы:

- государственные инвестиции должны направляться не туда, где существует возможность получения моментальной прибыли, а в сферу «проблемных зон». Отсюда следует задача государства – не искать доходные сферы, а исправлять негативные ситуации;

- государственная поддержка должна быть ориентированной, прозрачной и, как правило, временной. Государство должно покидать занимаемый сегмент рынка, как только проблема будет решена. Пример – ипотека в США, где государственные жилищные агентства выступили

инициаторами создания отрасли, которая в дальнейшем была передана частным компаниям [2].

Данные подходы к реализации отношений ГЧП особенно важны в связи с возможностью существования потенциальных опасностей данного сотрудничества, которые обусловлены следующими факторами: проблемами коррупции; низкой степенью доверия общества к государственным институтам; сильным влиянием политики на экономические решения (не всегда позитивным); низким уровнем ответственности и контроля со стороны государственного аппарата.

В настоящее время Казахстан вступил в фазу экономического подъема, однако этот подъем, сдерживаемый ограниченностью государственных ресурсов, в то же время не может быть обеспечен только их возможностями и поэтому требует решения проблем реального и добросовестного взаимодействия с бизнесом.

Однако реализовать стратегию развития мешает несовпадение векторов интересов бизнеса и власти. Власть сегодня ориентирована в основном на одну функцию – фискальную, а интерес бизнеса – поиск различного рода преференций, мер по снижению налогов и лоббирование государственной поддержки для своих производств. Партнерство государства и бизнеса призвано решать задачи административно-хозяйственного и макроэкономического уровня и обрести реальные рычаги взаимодействия с частным капиталом.

У бизнеса есть определенный интерес к государственным (или частично государственным) объектам, а также к развитию необходимой инфраструктуры. Бизнес заинтересован в партнерстве с властью с целью создания нормальных условий для своей деятельности, развития институтов цивилизованного общества и экономики.

Независимо от категориального определения государственно-частного партнерства можно сделать следующие выводы:

- а) партнерство является средством достижения цели, а не самой целью;
- б) партнерство предполагает взаимный обмен ресурсами и разделением ответственности, при этом под ресурсами понимаются не только материальные или денежные средства – в это понятие входят также и интеллектуальные ресурсы и общая ответственность за их использование;
- в) партнеры должны быть готовы отказаться от определенной доли контроля за ситуацией;
- г) необходима достаточная степень взаим-

ного уважения и доверия между партнерами, чтобы они обеспечивали существенную общность целей (однако полное единство целей не обязательно).

Создание партнерства государства и частного бизнеса может оказаться ключевым моментом для обеспечения благоприятных условий для решения сложных проблем в различных сферах, что требует принятия соответствующих нормативных актов, создания целой отрасли законодательства, регулирующей деятельность непосредственно государственно-частного партнерства.

Проблема государственно-частного партнерства приобретает все большую актуальность. Государство, ограниченное в финансовых и материальных ресурсах, стремится привлечь частный капитал, при этом государство преследует и более глобальную цель – укрепить «рычаги власти», особенно учитывая, что она практически утратила реальные рычаги влияния на хозяйственный механизм страны. А рынок сам по себе, как и частный капитал, решить жизненно важные проблемы, как оказалось, не может в связи с тем, что его интересуют в основном собственные выгоды, что вполне логично.

Анализ характерных черт партнерства необходимо дополнить следующими соображениями. Наибольшие перспективы имеются на региональном уровне отношений власти и бизнеса. Более тесные отношения, хорошее знание партнеров, большая открытость делают институт регионального государственно-частного партнерства весьма перспективным. Однако при этом не должны допускаться случаи коррупционных торгов местными лидерами с бизнесом. Как правило, в этом случае стратегические альянсы региональных властей с бизнес-структурами являются неустойчивыми и могут дестабилизировать экономическую ситуацию в регионах.

Качество государственно-частного партнерства во многом зависит не только от условий реализации этого механизма, но и от способности сторон обеспечить эффективные договорные отношения. «Хороший договор – это модель отношений с партнером». Это – важная концепция, так как каждый вид партнерства не может работать по типовым формам договоров, а должен реализовывать свои конкретные задачи.

Традиционно деловой оборот чрезвычайно сложен и неустойчив. Так, неустойка прописывается в договорах зачастую формально, одна-

ко о ней вспоминают, когда наступают формально-юридические обстоятельства, ведущие к разрыву партнерства, вплоть до суда. Нечеткость определения «неустойки» зачастую оборачивается большими трудностями в отношениях партнеров. Особенно часто неустойка используется при задержках сроков платежей, недопоставке продукции, нарушении раздела доходов и т.д.

С развитием государственно-частного партнерства возникла необходимость создавать «договорную технологию» [3]. Ниже приводится общая схема основных элементов договоров и их особенности (см. табл. 1).

Наиболее сложной проблемой является регламентация процедур разрешения споров, для чего необходимо представлять возможность областей конфликтных отношений. В этой связи на стадии подготовки договора необходимо проводить проверку его качества (терминология, орфографические ошибки, подписи, сроки действия, размеры неустойки и др.). Очень важно выявить потенциальные скрытые конфликты, а главное – предусмотреть различные сценарии развития отношения партнеров.

Проблема договора в государственно-частном партнерстве усложняется тем, что одним из партнеров выступает государство. И это нельзя недооценивать, так как возможно заключение договоров с неравными условиями для партнеров,

что, естественно, подрывает основную идею партнерства. В этом аспекте необходимо учитывать и возможность коррупционных воздействий на качество договоров, и поэтому, по возможности, целесообразно анализировать партнерские договоры на наличие коррупционных элементов (завышение/занижение цены, подмена материалов, особенности оплаты, оценка результатов и др.) [4].

Одним из аспектов государственно-частного партнерства являются бюджет и контрактная система, которые реализуют единство и взаимосвязь хозяйственных механизмов власти и бизнеса. Именно на эти два мощных и всеобъемлющих механизма опирается государственное хозяйство промышленно развитых стран. При этом бюджет выступает инструментом, работающим в планово-программном принципе для нужд государственного хозяйствования, для аккумуляции, централизации и перераспределения государственных финансов, направляемых в национальную экономику.

Контрактная система служит инструментом реализации финансовых и материальных средств государства, организационно-управленческим инструментом государственного хозяйствования. Государственные финансовые и материальные ресурсы направляются во все сферы национальной экономики для создания товаров и услуг.

Таблица 1 – Основные элементы договоров и их особенности

Элементы договора (функции)	Особенности и проблемы
Основа (сущность договора)	Четкое определение предмета договора и отношение партнеров по его реализации (не должно быть возможности различных толкований обязательств)
Права и обязанности партнеров	Изложение взаимных обязательств партнеров и, в случае необходимости, требований к другой стороне. Обязанности определяются точно в количественном, временном, качественном аспектах
Процедура заключения договора	Основные положения договора в плане реализации. Временные рамки действия условий партнерства
Прекращение действия договора	Условия и сроки прекращения, порядок расторжения
Порядок рассмотрения и урегулирования взаимных претензий	Схема регулирования претензий, отношение к доказательной базе и возможные решения
Неустойка по выполнению договора	Определяются возможные схемы возмещения взаимного ущерба. Экспертиза затрат

Как показывает анализ практики, ГЧП наиболее целесообразно использовать в качестве одной из форм осуществления крупных, капиталоемких проектов в промышленности, энергетике, на транспорте, одним словом – везде, где требуется создание не только производственной базы, но и серьезные вложения в инфраструктуру, различающиеся крайне длительными сроками окупаемости. Важнейшие объекты инфраструктуры, такие, как взлетно-посадочные полосы аэропортов, железнодорожные магистрали, автодороги, объекты энергетики и т.п., находятся и должны находиться в государственной собственности. Следовательно, они должны и финансироваться из государственных источников. В то же время при реализации крупных инвестиционных проектов, как правило, создание инфраструктуры по темпам ввода объектов в эксплуатацию отстает от создания объектов основного производства. Для устранения данных противоречий необходима координация усилий бизнес-структур и государственных предприятий, участвующих в реализации проекта, с соблюдением обоюдных интересов. Помочь соблюсти баланс интересов может именно тесное сотрудничество заинтересованных сторон, осуществляемое в самых различных формах, в том числе и в форме ГЧП.

Распространение этой современной формы взаимодействия власти и бизнеса сдерживается рядом факторов и условий, которые не позволяют активизировать процесс развития сферы государственно-частного партнерства. К важнейшим из них можно отнести:

- отсутствие атмосферы доверия в данной системе партнерства, которое имеет взаимный характер и возникло в результате реализации недостаточно проработанных ранее проектов;

- отсутствие в стране достаточного опыта в осуществлении эффективного взаимодействия между государственными и частными организациями также является существенным препятствием;

- необходимо более тщательное изучение опыта зарубежных стран, реализующих на практике модели такого рода партнерства;

- узкая сфера применения Закона РК «О концессиях», принятого в 2006 году (Постановлением Правительства был сужен предмет регулирования);

- действующий закон о государственных закупках не учитывает специфики государственно-частного партнерства и не содер-

жит всех механизмов реализации проектов государственно-частного партнерства. Данный закон не позволяет выбрать победителем партнерство в качестве наиболее приемлемой модели для участия бизнеса;

- сдерживающим фактором является несовершенство законодательства. Налоговый кодекс РК является примером фрагментарного и несистемного решения вопроса предоставления соответствующих льгот производственным, научно-производственным, инновационным и другим организациям. Отсутствие специальных налоговых льгот для организаций, вовлеченных в реализацию партнерских проектов на внутреннем и внешнем рынках, не позволяет использовать в полной мере потенциал государственно-частного партнерства.

Основные риски государственно-частного партнерства исходят от государства, которое, во-первых, не полностью обеспечило этот институт эффективной законодательной базой; во-вторых, не всегда выполняет свои обязательства; в-третьих, всегда велика возможность коррупционного влияния (со стороны чиновников) на реализацию проектов совместного партнерства; в-четвертых, инвесторы не всегда положительно реагируют на присутствие государства в составе собственников.

По данным Всемирного банка, более 50% проектов ГЧП при своем осуществлении сталкиваются с системными проблемами. Естественно, для каждой страны набор таких проблем специфичен. В нашей стране они связаны, во-первых, с отсутствием определения в законодательстве ГЧП как объекта государственного регулирования. Во-вторых, с неэффективным использованием государственной собственности частными операторами и нерациональным расходованием бюджетных средств. В-третьих, со сложностью урегулирования прав на объекты интеллектуальной собственности, созданные с использованием бюджетных средств, прежде всего при владении, использовании и распоряжении результатами НИОКР. Имеет место и «барьер некомпетентности», слабой информированности участников о возможных моделях партнерских отношений и способах их оптимизации.

Эти обстоятельства ведут к реализации практики, связанной с отношением бизнеса к государству и находящей воплощение даже в совместных проектах, когда действует принцип «не мешай», что, безусловно, снижает эффект

действия института государственно-частного партнерства. Анализ казахстанской практики позволяет сделать вывод о том, что пока экономика страны не полностью готова к полномасштабному, разноформатному использованию института государственно-частного партнерства в различных сферах хозяйственной деятельности.

Государство должно гибко использовать правовую базу для становления сетевых моделей интеграций капитала на основе интереса всех субъектов: от отдельных предприятий до межотраслевых и межрегиональных ассоциаций. Учитывая общий интерес, государство способно противодействовать возникновению монополий, наносящих ущерб механизмам здоровой конкуренции. Антимонopolная функция государства становится особенно важной в свете последних тенденций в мировой экономике. Однако государство теряет возможность стать гарантом социальной справедливости и безопасности, когда ему не удается уравновесить положительные тенденции развития общества, его частных инициатив и практику реализации функций власти, ее аппарата. В настоящих условиях на смену традиционной конкуренции приходят долгосрочные контракты между участниками группового бизнеса. Они заинтересованы друг в друге и устанавливают партнерские отношения на долгий срок. Это же должно касаться и отношений власти и бизнеса.

Следует иметь в виду, что политика государства может создавать необходимую среду для

смешанных инвестиций частного и государственного капитала в обновление технического парка всего хозяйственного механизма. Сегодня в силу слабости государственных институтов продолжается тенденция поверхностного использования понятия «свободного рынка», переоценка некоторых постулатов теории рынка и возможностей частного капитала в плане изменения социально-экономического положения в стране.

Именно поэтому современное государство, не подавляя рыночных тенденций, должно выступить в качестве сильного института, заботящегося о развитии жизнеобеспечивающих сфер экономики и о социальном прогрессе. Здоровое и сильное государство и общество представляют собой единую сеть тесного переплетения смешанного капитала, который интенсивно перемещается по линиям обмена между разными субъектами собственности и труда как государственными, так и частными.

Литература

- 1 Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. – 2004. – №6. – С. 33.
- 2 Суранов С. Инвестиционное партнерство // Экономика и жизнь. – 2006. – № 49. – С. 56.
- 3 Авдыев М.А. Искусство договоров и соглашений // ЭКО. – 2003. – № 10. – С. 115.
- 4 Мочальников В.Н. Государство и бизнес станут партнерами // ЭКО. – 2007. – № 3. – С. 47.

Т.М. Матаев

Мемлекеттік-жекеменшік серіктестік – мемлекет пен бизнестің институционалды және іскер альянсы

Мақалада мемлекеттік жеке серіктестік мемлекет пен бизнестің өзара әрекеттесу түрі ретінде қарастырылған. Мемлекеттік жеке серіктестікке тән белгілер талданып, МЖС даму институттарының қызмет істеуі үшін жасалынған әдістер ұсынылған. Автор елдегі мемлекеттік жеке серіктестіктің дамуына кедергі жасайтын факторларды және келісімшарт механизмінің даму қажеттілігін қарастырған.

Түйін сөздер: мемлекеттік-әріптестік, мемлекет, өкімет, кәсіпкерлік, инфрақұрылым, дербес сектор, концессия, келісімшарт.

T.M. Matayev

Public-private partnership – institutional and business alliance of the state and business

In article the public-private partnership is considered as a form of interaction of the state and business. The characteristic signs inherent in public-private partnership are analyzed and approaches for functioning of institutes of development of PPP are offered. The author considers need of development of the mechanism of the contractual relations and a number of the factors constraining development of public-private partnership in the country.

Keywords: state-private partnership, state, power, business, infrastructure, private sector, concession, contract.