



УДК 338.242

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ И ПРИМЕНЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ В РОССИИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПАРАДИГМЫ И РЕАЛЬНОСТЬ



Н. В. Муравьев

Университет КИМЭП, Алматы, Казахстан
E-mail: nmouraviev@kimep.kz

В статье дается критический анализ методологических подходов к государственно-частным партнерствам (ГЧП) в России с точки зрения исследователей и практиков. Объясняются причины и последствия широкого толкования в литературе и государственной политике самого понятия партнерства, приводящего к игнорированию ключевых характеристик ГЧП. Статья показывает, что искаженное понимание сути партнерских отношений привело к завышенным данным о численности партнерств на муниципальном уровне.

Ключевые слова: государственно-частные партнерства, ГЧП, инновации, концессия, государственные услуги.

Conceptual Approaches to the Study and Deployment of Public-private Partnerships in Russia: Methodological Paradigms and Reality

N. V. Mouraviev

The article provides a critical assessment of methodological approaches to Public-Private Partnerships (PPPs) that researchers and practitioners in Russia employ. The study explains the reasons behind a broad interpretation of the term 'a partnership' in the literature and by policy makers, as well as the consequences that disregard the principal defining characteristics of a PPP. The article shows that a distorted understanding of the partnership meaning has led to inflated numbers of PPPs at the municipal level.

Key words: public-private partnerships, PPP, innovation, concession, public services.

В данной статье предпринята попытка концептуального осмысления некоторых характеристик государственно-частного партнерства (ГЧП), которые традиционно и наиболее часто отмечаются в российской научной литературе. Эти характеристики превратились в методологические парадигмы, то есть утверждения, верность которых не подвергается сомнению или критическому анализу. Они упоминаются, как правило, без обоснования, доказательств и ссылок на конкретные примеры, и тщательный анализ этих характеристик зачастую отсутствует. К таким утверждениям относятся следующие:

- численность ГЧП в России в последние годы значительно возросла и достигла нескольких сотен;
- одно из главных преимуществ ГЧП заключается в их способности обеспечить инновации;
- характерной чертой ГЧП является принцип гарантированности инвестиций частного партнера.

Поскольку ограниченный объем статьи не позволяет проанализировать другие мифы о партнерствах и их преимуществах, мы критически оцениваем только три отмеченные выше парадигмы, типичные для современной российской литературы о ГЧП.

Ключевые особенности ГЧП и рост их численности

Начало создания партнерств в России относится к 2005 г., когда был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях». Рост числа партнерств значительно ускорился после создания в 2007 г. Внешэкономбанка, в структуре которого был создан Центр ГЧП. Не останавливаясь на вопросах развития законодательной и институциональной среды для ГЧП в России (которые не являются предметом рассмотрения настоящей статьи), следует отметить заметный рост числа партнерств, в частности, в форме концессии, с января 2009 г. по январь 2011 г. По данным Центра ГЧП Внешэкономбанка, только за два года численность концессий на муниципальном уровне выросла с 23 до 200¹ (таблица).

Число концессий в России, 2009–2011 гг.

Уровень	Январь 2009 г.	Январь 2011 г.
Федеральный	0	2
Региональный	0	2
Муниципальный	23	200

Примечание. Сост. по: Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2010. С. 47; Баженов А. Задачи Внешэкономбанка по развитию рынка проектов ГЧП в 2011 году. Доклад на ежегодном совещании Центра ГЧП Внешэкономбанка и представителей субъектов Российской Федерации по вопросам реализации проектов ГЧП. Москва, 26–27 января 2011 г. С. 6. URL: <http://www.pppinrussia.ru/main/publications/articles> (дата обращения: 03.06.2011).

Значительная активизация государственной политики, направленной на расширение применения ГЧП во многих отраслях экономики, привела, как видно из таблицы, к весьма быстрому – за два года – и заметному росту числа ГЧП в форме



концессий, в первую очередь на муниципальном уровне. Понятно, что на региональном и особенно на федеральном уровнях стоимость проектов ГЧП увеличивается из-за их большего масштаба. Соответственно, возрастают трудности как с финансированием, так и с поиском подходящих партнеров, способных найти необходимые ресурсы и заинтересованных в выполнении проекта ГЧП. Это одна из причин незначительного роста численности концессий на уровне регионов.

Однако столь быстрое увеличение числа концессий на муниципальном уровне вызывает закономерный вопрос о причинах роста. Интересно, что целый ряд регионов (в том числе г. Москва, Саратовская область и др.) не приводят данных о численности ГЧП, то есть они еще не созданы. Даже в г. Санкт-Петербурге, признанном лидере по развитию ГЧП в России, сообщается только о шести действующих партнерских проектах. Как же можно объяснить столь высокие цифры количества муниципальных концессий в стране?

Ответ на этот вопрос кроется в понимании сущности и главных отличительных характеристик ГЧП. В России органы государственного управления относят к ГЧП большинство разнообразных форм сотрудничества государства и частного сектора, например, особые экономические зоны, контракты жизненного цикла, концессионные соглашения, договоры аренды, соглашения о разделе продукции, договоры на управление имуществом или объектом и т.д. Многие муниципальные концессии фактически являются договорами аренды на небольшие объекты, такие как котельные, и оформлены следующим образом. Если ранее котельные находились в собственности муниципального органа и услуги по теплоснабжению предоставлялись муниципальной организацией, то теперь многие из них сданы в аренду частным компаниям. Последние платят арендную плату местным органам власти, предоставляют услуги населению по снабжению теплом и горячей водой, а также обеспечивают текущий ремонт и обслуживание котельных, получая доход от оплаты населением услуг по тарифам, регулируемым государством.

Разумеется, такая организация предоставления услуг является одной из возможных форм сотрудничества государственного и частного секторов, однако в ней отсутствуют ключевые признаки ГЧП. С точки зрения, принятой в индустриально развитых странах и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), партнерством называется такое сотрудничество, в рамках которого создается или реконструируется объект в основном за счет частных средств, после чего этот объект используется для предоставления публичных услуг. Примером может служить строительство за счет средств частного инвестора платной автомобильной дороги, за

пользование которой водители автомашин платят инвестору на протяжении ряда лет. В ситуации с котельными никакого нового объекта не создается и реконструкция не проводится, поскольку у частного оператора просто нет средств для ее осуществления. Таким образом, одна из главных характеристик партнерства отсутствует.

Существует проблема и с еще одной ключевой чертой ГЧП, а именно с разделением рисков между частным и государственным партнерами. В ситуации со сдачей котельных в аренду весь риск по-прежнему несет местный орган власти, поскольку в случае выхода оборудования из строя частный оператор будет просто не в состоянии финансировать его капитальный ремонт или замену. Таким образом, и эта характеристика ГЧП во многих российских муниципальных проектах отсутствует.

В заключение обсуждения вопроса о численности ГЧП в России следует отметить, что реально работающих или только начатых партнерских проектов в России пока мало как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Возможной причиной для указания завышенных цифр о наличии муниципальных концессий является стремление ускорить применение ГЧП и продемонстрировать прогресс с их созданием, стимулируя регионы и города быстрее создавать партнерские проекты.

С точки зрения эффективной государственной политики в области ГЧП было бы полезно сформировать в регионах и муниципалитетах реалистичное и точное понимание главных характеристик ГЧП. К таковым относятся следующие. Во-первых, ГЧП предполагает долгосрочные контрактные отношения, включающие создание имущественного объекта, который позволит предоставлять частному оператору услуги от имени государственного органа любого уровня (такие определения ГЧП содержатся в работах D. Grimsey and M. Lewis², M. Bult-Spiering and G. Dewulf³, а также D. Hall⁴). Во-вторых, в ГЧП должна присутствовать совместная ответственность государственного и частного партнеров за предоставление услуг, а также за издержки по проекту, пользу от проекта и проектные риски (см., например, P. Nijkamp et al.⁵, E.-H. Klijn and G. Teisman⁶). Если хотя бы один из отмеченных компонентов отсутствует, то такую организационно-финансовую структуру вряд ли можно считать государственно-частным партнерством с точки зрения, принятой в ОЭСР.

Рассматривая, какие проекты относить к ГЧП и, следовательно, какова их численность, полезно обратить внимание на опыт Казахстана. Начиная с 2006 г. (то есть примерно с того же времени, когда в России начал действовать Закон «О концессионных соглашениях») в Казахстане было начато всего восемь проектов ГЧП, один из



которых (строительство железной дороги между станцией Шар и городом Усть-Каменогорск с планируемой стоимостью проекта в объеме 202,5 млн долл.) был позднее приостановлен⁷. В Казахстане практика применения ГЧП опирается исключительно на республиканский Закон «О концессиях»⁸ (то есть других форм ГЧП в Казахстане пока не существует), что позволило до настоящего времени избегать широкой трактовки самого понятия «партнерство» и не допускать путаницы в терминологии и инструментах ГЧП.

ГЧП и инновации

Бурный рост числа проектов ГЧП в России с 2006 г. по настоящее время сопровождается увеличением числа исследований по многим аспектам партнерств, и число публикаций также значительно возросло. Следует отметить труды А. Алпатова, А. Пушкина и Р. Джапаридзе⁹, В. Варнавского, А. Клименко и В. Королева¹⁰, В. Кабашкина¹¹, А. Панкратова¹², В. Максимова¹³, А. Фирсовой¹⁴ и др. Тем не менее, вряд ли можно говорить, что в России накоплен обширный опыт в формировании и реализации проектов ГЧП. Ведь большинство концессий создано в последние несколько лет (после 2007 г.) и находится в самой начальной стадии (например, ведется строительство или реконструкция объекта, но предоставление услуг еще не началось).

Однако, несмотря на минимальный накопленный опыт, который вряд ли мог быть проанализирован и получить системное отражение в публикациях просто из-за нехватки времени, научная литература содержит многочисленные утверждения о преимуществах ГЧП. Неудивительно, что аргументация, как правило, отсутствует либо приводятся ссылки на зарубежный опыт. Зачастую описание преимуществ партнерств сводится к их перечислению без опоры на факты или опыт конкретных проектов ГЧП.

К числу таких традиционно отмечаемых преимуществ относится способность ГЧП обеспечить инновации как в области технологий, так и в менеджменте и способах предоставления государственных услуг.

Например, в учебном пособии по вопросам ГЧП, подготовленном в Высшей школе экономики, утверждается, что «уникальная комбинация возможностей государственного и частного секторов, возникающая в ГЧП, и конкурсный процесс заключения контракта определяют высокий потенциал инновационных подходов к созданию и управлению общественной инфраструктурой в рамках ГЧП»¹⁵. В то же время обоснование этой идеи или ссылки на успешный опыт отсутствуют.

Следует отметить, что к обобщениям в отношении способности ГЧП обеспечить инновации в рамках проекта ГЧП следует подходить с осторожностью, поскольку один партнерский проект

может существенно отличаться от другого. Так, форма партнерства (концессия, контракт жизненного цикла или контракт на управление объектом и т.д.) и содержание проекта ГЧП (строительство и эксплуатация объекта или предоставление услуг населению и т.д.) могут быть разными. Это обуславливает значительную разницу интересов частной компании в одном партнерском проекте по сравнению с ее интересами в другом проекте. К тому же интересы государства могут существенно отличаться от проекта к проекту: в одном проекте приоритетом может быть охват услугами широких слоев населения (например водоснабжение), а в другом – бесперебойное снабжение (например при создании региональных линий электропередач). Различный характер проектов ГЧП обуславливает весьма разную степень необходимости технологических инноваций и то, насколько заинтересованными в инновациях могут оказаться частные фирмы.

Существуют и другие сложности. Например, частный оператор, выполняющий проект в форме концессии на 30 лет, в течение первых двух-трех лет установил новое оборудование, то есть инновации были осуществлены. Однако позднее, через 10–20 лет, оборудование может оказаться морально устаревшим, а также физически изношенным, хотя и находится в рабочем состоянии и быть пригодным для использования до окончания срока концессии и даже после окончания. После первоначальной покупки оборудования компания уже не будет заинтересована тратить средства на новые технологии, поскольку это увеличит издержки. К тому же срок достижения окупаемости издержек становится короче с каждым годом, поскольку концессия имеет фиксированную дату окончания. За несколько лет до истечения срока концессии оператор вообще не будет заинтересован ни в каких капитальных затратах, так как вряд ли их можно будет окупить.

Если рассматривать первоначально установленное оборудование, то инновация это или нет? Кто и как будет обновлять оборудование после окончания срока концессии? Такие ситуации очень трудно прогнозировать, поскольку невозможно предположить, какие оборудование и технологии будут созданы через 20–30 лет. Однако, преследуя цели ускоренного инновационного развития сегодня, государство может столкнуться с гораздо более высокими издержками на технологическое обновление тогда, когда начатые в настоящее время проекты ГЧП завершатся. Разумеется, речь идет не только о вероятности более высоких издержек, но и о том, что сама инновационная деятельность может развиваться неравномерно, замедленно, имея ограничители в виде сроков концессий и нежелания частных операторов обновлять технологии на заключительных этапах концессий.



Таким образом, попытки связать с ГЧП ускоренное развитие инновационной деятельности наталкиваются на необходимость определить, что именно следует считать инновационными проектами, а какие проекты к таковым не относятся. Этот вопрос является принципиально важным для определения сфер деятельности партнерств, поскольку проекты ГЧП зачастую весьма длительные – от десяти до тридцати лет и более. Проект, который начинается как инновационный в текущем году, через несколько лет может оказаться иным по своему характеру, так как технологии, производственные процессы и методы управления могут быстро устаревать и изменяться. Через 15–20 лет такой проект способен превратиться из инновационного в проект, который использует или производит морально устаревшие технологии. В этом случае ни частный партнер, ни государственное агентство не будут заинтересованы в продолжении проекта. Было бы полезно определить, каковы критерии классификации проектов в качестве инновационных и под каким углом следует рассматривать возможности быстрого устаревания технологий в ходе реализации инновационных проектов, поскольку именно для этой сферы многие авторы предлагают создавать государственно-частные партнерства.

Вывод, который можно сделать, принимая во внимание сложности классификации инновационных проектов и устаревание технологий в процессе их выполнения, можно сформулировать следующим образом: нельзя применять универсального подхода к тому, может ли ГЧП обеспечить инновации. Каждый партнерский проект уникален и реализуется в определенном контексте социально-экономических, финансовых и технологических условий. Только проанализировав конкретный проект в определенном временном горизонте, можно утверждать, что проект (а скорее всего, только его конкретный этап) является инновационным или нет. Без наличия четких критериев «инновационности», которые также будут уникальными для каждого проекта, утверждение об инновационном характере проекта вряд ли можно считать обоснованным. Из этого следует, что невозможно заранее присваивать всем проектам ГЧП преимущество в виде их инновационного характера, а попытки обосновать необходимость применения государственно-частных партнерств тем, что они автоматически обеспечивают инновации, лишены доказательств и методологически ошибочны. Ссылки на выполненные или осуществляемые проекты, которые действительно оказались инновационными, не являются доказательством того, что будущие проекты ГЧП также обеспечат технологические и управленческие инновации.

О гарантированности инвестиций частного партнера в ГЧП

Еще одной характерной чертой ГЧП является, по мнению ряда авторов, принцип гарантированности инвестиций частного партнера (см., например, работу А. Панкратова¹⁶). Как правило, толкование этого принципа и его обоснование отсутствуют, поскольку необходимость гарантий сомнений не вызывает, и сам «принцип» становится методологической парадигмой.

Суть подобных утверждений заключается в том, что инвестиции частного партнера должны быть обеспечены некими гарантиями, и эти гарантии должно предоставить в основном государство (так как определенная доля инвестиций может быть застрахована частными страховыми компаниями). Однако ГЧП с точки зрения частной фирмы – это, по сути, такой же бизнес-проект, как и многие другие проекты, и в нем помимо частного партнера участвуют государственные агентства, но из этого вовсе не следует, что государство должно обеспечить гарантии инвестиций частного партнера. Если гарантии обеспечиваются, то частный партнер оказывается в привилегированной ситуации, в которой его деловой проект гарантирован государством от наступления всевозможных рисков. Природа ГЧП никоим образом не требует таких гарантий со стороны государства.

В то же время понятно, что партнерство – это новый инструмент для российской экономики, и нежелание частных инвесторов вступать в ГЧП вполне объяснимо. На начальном этапе развития партнерства гарантии со стороны государства необходимы как временная мера, и гарантии эти должны быть частичными. Полные гарантии государства вряд ли оправданы, поскольку они могут полностью подорвать интерес частного партнера к повышению собственной эффективности. Частичные государственные гарантии также понижают стимулы частных инвесторов, но, чтобы обеспечить приток частных инвестиций в ГЧП, их в настоящее время избежать невозможно.

Таким образом, частичные гарантии государством возврата частных инвестиций в отношении определенных рисков (таких, например, как риск, связанный с получением дохода в виде платежей граждан) вполне возможны; однако утверждение, что гарантированность частных инвестиций – это принцип, на основе которого создаются ГЧП, лишено оснований, к тому же наносит вред самой идее целесообразности создания партнерств, заключающейся в широком использовании частного капитала для оказания государственных услуг. Чем больше гарантий предоставит государство, тем меньше будет финансовое участие частных партнеров.

Итак, нами проанализировано три подхода к ГЧП (или три аспекта их деятельности), а именно:



1) широкое толкование в литературе и на практике самого понятия партнерства, приводящего к игнорированию ключевых характеристик ГЧП; 2) утверждение, что ГЧП способствуют инновациям и именно поэтому следует создавать партнерства, и 3) утверждение, что характерной чертой ГЧП является принцип гарантированности инвестиций частного партнера. В каждом из них отсутствуют методологические основы, которые позволили бы убедиться в их правоте. Более того, превратившись в парадигмы, такие подходы сдерживают развитие ГЧП, поскольку понятия и инструменты ГЧП теряют четкость и в них привносятся элементы, которые партнерствам не свойственны. Дальнейшие исследования по вопросам ГЧП окажутся более плодотворными, если будут опираться на хорошо разработанную методологию и использовать накопленный практический опыт в качестве аргументов.

Примечания

- 1 См.: *Баженов А.* Задачи Внешэкономбанка по развитию рынка проектов ГЧП в 2011 году. Доклад на ежегодном совещании Центра ГЧП Внешэкономбанка и представителей субъектов Российской Федерации по вопросам реализации проектов ГЧП. Москва, 26–27 января 2011 г. С. 11. URL: <http://www.pppinrussia.ru/main/publications/articles> (дата обращения: 03.06.2011).
- 2 См.: *Grimsey D., Lewis M. K.* Public Private Partnerships: the Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Cheltenham, 2004.
- 3 См.: *Bult-Spiering M., Dewulf G.* Strategic Issues in Public-Private Partnerships. An International Perspective. Oxford, 2006.
- 4 См.: *Hall D.* Public-Private Partnerships (PPPs). Summary Paper. 2008. URL: <http://www.ppsru.org/publications/index.asp> (дата обращения: 12.02.2011).

- 5 См.: *Nijkamp P., Burch M. van der, Vindigni G.* A comparative institutional evaluation of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalization projects // *Urban Studies*. 2002. Vol. 39, № 10. P. 1865–1880.
- 6 См.: *Klijn E.-H., Teisman G. R.* Governing public-private partnerships ; analyzing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships // *Public-private partnerships : theory and practice in international perspective / ed. by S. P. Osborne.* Routledge ; L., 2000.
- 7 Казахстанский центр государственно-частного партнерства. URL: <http://kzppp.kz/> (дата обращения: 21.08.2012).
- 8 Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года «О концессиях». URL: <http://kzppp.kz/> (дата обращения: 25.08.2012).
- 9 См.: *Алматов А. А., Пушкин А. В., Джанаридзе Р. М.* Государственно-частное партнерство : Механизмы реализации. М., 2010.
- 10 См.: *Варнаровский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А.* Государственно-частное партнерство : теория и практика. М., 2010.
- 11 См.: *Кабашкин В. А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М., 2010.
- 12 См.: *Панкратов А. А.* Государственно-частное партнерство в современной практике : основные теоретические и практические проблемы. М., 2010.
- 13 См.: *Максимов В. В.* Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре : критерии оценки концессионных конкурсов. М., 2010.
- 14 См.: *Фирсова А. А.* Теория и методология инвестирования инновационной деятельности на основе государственно-частного партнерства. Саратов, 2012.
- 15 *Варнаровский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А.* Указ. соч. С. 30.
- 16 См.: *Панкратов А. А.* Указ. соч. С. 80, 88.

УДК 004.33

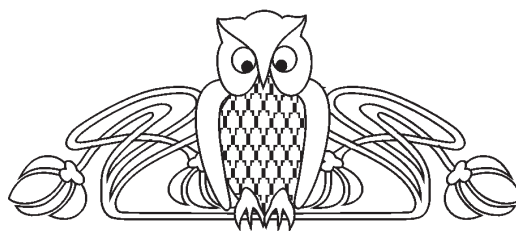
ФОРМЫ ЭЛЕКТРОННОГО БИЗНЕСА В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

Е. В. Красильникова

Поволжский институт им. П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов
E-mail: ok-russia@yandex.ru

В статье исследуются формы развития бизнеса, возникшего на основе внедрения интернет-технологий. Среди них выделяются: услуги провайдеров; электронная торговля; интернет-реклама; финансовые услуги; информационные, консалтинговые, маркетинговые услуги; платная организация общения; WEB-мастеринг; сетевой маркетинг; разработка программного обеспечения и цифровых товаров; образовательные услуги; игровой бизнес в сети; электронные биржи труда; интернет-франчайзинг; интернет-лизинг.

Ключевые слова: интернет-рынок, электронный бизнес, информационные услуги, сетевой маркетинг.



Forms of E-business in the Russian Economy

E. V. Krasilnikova

The forms of internet-technologies based business development are analysed in the article. Among these forms there are: providers services; e-commerce; e-advertisement, financial services; information, consulting, marketing services; paid communication; WEB-mastering; net-marketing; developing of program software and e-commodities; educational services; net gambling; e-labor exchange; internet-franchising; internet-leasing.

Key words: e-market, e-business, information services, net-marketing.