

МИХЕЕВ Алексей Александрович — д.э.н., доцент кафедры государственного управления и права Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России (119454, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 76); заместитель руководителя комитета Экспертно-консультационного совета при Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом

ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ФОКУСЕ РОССИЙСКИХ ПРИВАТИЗАЦИОННЫХ ПРАКТИК

Аннотация. В статье исследуются возможности активизации разгосударствления экономики России за счет дополнения плановой приватизации федерального имущества государственно-частным партнерством (ГЧП). Актуальность темы обусловлена отставанием темпов разгосударствления от запланированных; невозможностью решения этой проблемы исключительно путем совершенствования практики продажи госимущества; рядом изменений в законодательстве о ГЧП. Автор обосновывает необходимость применения ГЧП как макроэкономического инструмента, способного влиять на параметры разгосударствления и через них – на структурную перестройку экономики.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), приватизация, разгосударствление, государственный сектор, частный сектор, государственное имущество, структурные изменения

Общая характеристика ГЧП в контексте приватизационной деятельности власти

В настоящих условиях, когда российское государство, общество и власть столкнулись с новыми вызовами своих политических противников, представляется уместным отойти от критики господствующей политической силы, ставшей в последнее время излишне популярной среди научных и политических деятелей. Пора предложить конкретные шаги к решению возникших трудностей, позволяющие улучшить экономическое состояние России. В частности, широкий простор для делового маневра раскрывает анализ возможностей активизации разгосударствления экономики России за счет дополнения плановой приватизации федерального имущества государственно-частным партнерством (ГЧП).

Известно, что, несмотря на приватизацию, осуществляемую в России более 20 лет, государственный сектор продолжает доминировать, занимая не меньше 2/3 экономики. Например, по данным Международного валютного фонда на госсектор приходится свыше 70% ВВП России. В действующих нормативно-правовых актах, программных документах Российской Федерации отчетливо обозначена стратегическая цель сокращения государственного и расширения частного сектора¹, что является одним из факторов структурной перестройки экономики. Между тем в последние годы масштабы разгосударствления существенно сократились вопреки по-прежнему значительному числу приватизационных проектов. Это особенно заметно на примере ключевых активов – акций крупнейших компаний. Картина приватизации крупнейших и всех прочих структур разительно отличается.

Если говорить о массовой приватизации (затрагивающей главным образом небольшие и средние компании), то тут государственная власть не первый год

¹ В указе Президента РФ от 07.05.2012 N 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» ставится задача расширения частного сектора экономики. Среди прочего документ предписывает ограничить покупку компаниями с преобладающим госучастием акций (долей) хозяйственных обществ. Государственная программа «Управление федеральным имуществом» и Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы предусматривают до 2018 г. практически полное разгосударствление большинства отраслей. Исключение составляют некоторые сырьевые компании, компании оборонного комплекса, атомной отрасли и ряд других.

указывает на перевыполнение установленного ею плана продаж в денежном выражении. Правда, их суммарный объем составляет всего несколько миллиардов рублей ($\approx 7,2$ млрд руб. в 2015 г.), что в масштабе страны совсем немного. Если же рассматривать крупнейшие компании, то объем продажи их акций в начале текущего десятилетия составлял $\approx 100\text{--}300$ млрд руб., в 2014 г. снизился на порядок, а в 2015 г. — практически до нуля. В то же время приватизация целого ряда крупных и средних предприятий и компаний сводится в основном к акционированию федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и последующей консолидации значительной их части в госкорпорации, что согласно действующим в нашей стране нормам относится к приватизации, хотя и не является разгосударствлением по своей сути (к слову, даже этот вид приватизации существенно отстаёт от планов, в т.ч. из-за сопротивления отраслевых лобби).

Хотелось бы подчеркнуть, что реализация какой-нибудь мегасделки по продаже госимущества (такой как предлагаемая продажа $\approx 19\%$ акций «Роснефти») поможет выполнить финансовый план приватизации, но отнюдь не изменит картины чрезмерно раздутого государственного сектора во многих сферах экономики. Таким образом, в последние годы темпы реального разгосударствления заметно снизились с учетом сокращения масштабов приватизации крупнейших компаний, процесса формирования госкорпораций, не говоря уж о прецедентах фактической национализации отдельных крупных активов (например, «Башнефти»). Причины заключаются не только в смещении акцентов государственной политики (вопреки декларируемым в базовых документах), но и в нежелании или неспособности частного бизнеса в условиях экономического кризиса приобретать крупнейшие активы по ценам, на которые рассчитывает государство. Впрочем, следует оговориться, что на данном этапе сомнительна сама целесообразность передачи права собственности на некоторые стратегические активы в руки частных инвесторов (по любым ценам), поскольку при нынешнем кризисе бизнес озабочен главным образом задачами выживания, и большинство инвесторов, как правило, не готовы к масштабным капиталовложениям в развитие и технологическую перестройку [Михеев 2015: 1239].

Между тем цели расширения частного сектора и структурной перестройки экономики никто не отменял — в условиях экономического спада и разрушения ряда внешнеэкономических связей страны они актуальны, пожалуй, как никогда. Возможности повышения эффективности разгосударствления следует искать не только и не столько в совершенствовании способов прямой продажи госимущества (это качественно не изменит низкую стоимость активов и спрос на них), сколько в трансформации или дополнении базовых подходов к разгосударствлению.

В связи с этим уместно отметить, что стратегия расширения частного сектора в России, принятая примерно четверть века назад и с тех пор преобладавшая, достаточно однобока: разгосударствление экономики сводится прежде всего к смене прав собственности с государственной на частную [Варнавский 2009: 129]. Целая палитра иных вариантов экономического взаимодействия бизнеса и государства, известных из мировой практики, в нашей стране находила лишь блеклое отражение в виде в т.ч. отдельных прецедентов государственно-частного партнерства (ГЧП), так и не ставших типичными. Причем практика ГЧП получила незначительное распространение на государственном уровне (федеральном и региональном)¹ и меньше всего — на федеральном, где разгосударствление

¹ См.: Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. Специальное издание Минэкономразвития РФ и Центра развития ГЧП к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015». С. 7-8. Доступ: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2015100901>

сводилось к приватизации. Абсолютное большинство проектов относилось к муниципально-частному партнерству.

До настоящего времени развитие ГЧП в России на государственном уровне рассматривалось с точки зрения реализации отдельных проектов, решения бюджетных и социальных проблем, но вне макроэкономического контекста – общей стратегии разгосударствления и структурного развития экономики. Чтобы преодолеть сложившийся дисбаланс в анализе данной сферы, есть смысл сначала рассмотреть предпосылки и некоторые возможности вовлечения ГЧП в процесс реализации стратегии разгосударствления на федеральном уровне, раскрыть особенности официального понимания ГЧП в нашей стране и сопоставить их с зарубежными трактовками, включая характеристику общей ситуации с развитием данного явления в России. Опираясь на эти положения, можно перейти к обоснованию необходимости координации планов приватизации и развития ГЧП, которая до настоящего времени не осуществлялась, а затем предложить некоторые принципы их взаимной увязки, проанализировав возникшие недостатки регулирования ГЧП, устранение которых придаст дополнительный импульс процессу разгосударствления экономики.

Сегодня общепризнанного определения государственно-частного партнерства не существует. Даже в Евросоюзе, страны которого проводят унификацию законодательства во многих областях, нет единого толкования этого понятия [Варнавский 2011: 45]. Всемирный банк, систематически обобщающий практику ГЧП во многих странах, понимает это явление как «долгосрочное, юридически оформленное соглашение между органами государственной и муниципальной власти или подконтрольными им юридическими лицами, с одной стороны, и частными структурами, с другой стороны, предусматривающее создание общественного имущества или общественных услуг, в процессе которого частный партнер принимает на себя существенную часть риска и управленческой ответственности». В то же время в практике разных стран и в трактовке различных экспертов под ГЧП подразумеваются самые разнообразные формы взаимодействия государственных и негосударственных структур, иногда выходящие за рамки приведенного определения. К таким формам в России и за рубежом нередко относят концессии, контракты на поставку работ или услуг с инвестиционными обязательствами, лизинг или аренду государственного и муниципального имущества с инвестиционными обязательствами, смешанные компании, контракты жизненного цикла, соглашения о разделе продукции (СРП) и т.д. Однако единого мнения относительно форм ГЧП также нет. Например, большинство экспертов рассматривают концессию как одну из основных и самых распространенных форм государственно-частного партнерства, однако некоторые исследователи отрицают ее полную принадлежность к ГЧП [Холодная 2009: 48].

Закон о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации¹ (далее – закон о ГЧП) определяет такое партнерство как «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 самоуправ-

¹ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=191406;fld=134;from=182660-6;rnd=189271.19969816807524288;;ts=018927109234185930932914>

ления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества». Однако в самом законе (ст. 2) и в практике федеральных органов исполнительной власти России признано, что ГЧП как явление не ограничивается рамками данного закона. Существуют и другие федеральные правовые акты (о концессиях, о соглашениях о разделе продукции, об особых экономических зонах¹ и т.д.), регулирующие разные формы сотрудничества общественных и частных структур, относимые в России и в мире к ГЧП. К общим признакам ГЧП в официальном понимании (отраженном в разных формулировках в различных российских документах) относятся: юридическое оформление взаимодействия, его долгосрочный характер, разделение рисков и привлечение частных инвестиций в общественно значимые проекты. Такая трактовка в целом соответствует распространенной мировой практике, но содержит и российский акцент. Примечательно, к примеру, что в определениях многих авторитетных зарубежных структур, включая и упомянутую формулировку Всемирного банка, нет ни слова про происхождение и распределение инвестиций. Российская трактовка партнерства исключительно как способа замещения бюджетных расходов деньгами частных инвесторов достаточно распространена в мире, но не является единственно возможной, о чем речь пойдет ниже.

Внедрение отдельных форм государственно-частного партнерства в России началось в 1990-х гг. (СРП и др. проекты), однако попытки широкого применения ГЧП стали предприниматься с середины прошлого десятилетия, когда начала формироваться соответствующая институциональная и законодательная база. В тот период появились закон о концессиях, закон об ОЭЗ, Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк и ряд других структур, связанных с государственно-частным партнерством.

Попытки системного законодательного охвата отношений государственно-частного партнерства впервые стали предприниматься на региональном уровне только с 2006 г. (когда Санкт-Петербург первым принял закон о ГЧП): свыше 65 регионов приняли свои законодательные акты о государственно-частном партнерстве. В июле 2015 г. был подписан федеральный закон о ГЧП, большинство положений которого вступили в силу с 1 января 2016 г. Теперь до 1 июля 2016 г. все упомянутые региональные законы должны быть приведены в соответствие с новым федеральным актом.

Несмотря на формирование институциональной основы, практика ГЧП до последнего времени была распространена довольно слабо, за исключением единичных прецедентов, главным образом на муниципальном и региональном уровнях. Лишь в последние 2 года число проектов ГЧП возросло более чем в 10 раз. Однако это произошло по-прежнему в основном за счет проектов на муниципальном уровне, преимущественно в коммунальной сфере. Большая часть федеральных проектов сегодня находится на прединвестиционной стадии². Наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства в России (как и во многих странах) является концессия. Развитие некоторых других форм ГЧП (СРП, особые экономические зоны) сильно отстало от первоначальных надежд, которые на них возлагало государство, создавая для этих форм специальное регулирование и институты. Так, соглашения о разделе продукции практически не

¹ См.: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115 «О концессионных соглашениях» (далее — закон о концессиях); Федеральный закон от 22.07.2005 N 116 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — закон об ОЭЗ); Федеральный закон от 30.12.1995 N 225 «О соглашениях о разделе продукции» (далее — закон о СРП).

² См.: Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. Специальное издание Минэкономразвития РФ и Центра развития ГЧП к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015». С. 7. Доступ: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2015100901>

применяются, а вложения и государственных структур, и частного бизнеса в ОЭЗ после кризисного 2008 г. существенно снизились [Зельднер 2011: 9].

С точки зрения российского регулирования результатом осуществления проектов ГЧП может быть преумножение как общественной, так и частной собственности — в зависимости от характера соглашения между партнерами. Например, законодательство о СРП предусматривает раздел продукции между государством и частным инвестором. Законодательство о концессиях предполагает полный переход создаваемого частным инвестором объекта соглашения в общественную собственность. Закон о ГЧП, напротив, допускает переход права собственности на объект соглашения к частному партнеру, но предусматривает и обратное явление (если расходы публичного партнера превышают половину).

Независимо от того, кому в итоге достается право собственности на объект соглашения, в процессе его исполнения частному инвестору нередко передаются права владения и пользования объектом, полномочия оперативного управления и эксплуатации. То есть, ГЧП не ограничивается приватизацией имущества, а связано с наделением частного партнера рядом государственных или муниципальных функций, что также необходимо учитывать при оценке степени разгосударствления. Не случайно даже те варианты ГЧП, которые не предусматривают переход права собственности к частному инвестору, нередко рассматриваются экспертами как частичная приватизация на ограниченный срок [Варнавский 2014: 16]. Некоторые же исследователи трактуют приватизацию как любое снижение роли общественного и повышение роли частного сектора экономики в удовлетворении общественных потребностей [Savas 2005: 2]. С этой точки зрения проекты ГЧП могут пониматься как варианты приватизации. Но независимо от этих понятийных разночтений с точки зрения российского регулирования ГЧП занимает место на стыке процессов управления государственным сектором и разгосударствления.

Институциональные модели интеграции ГЧП и приватизационных практик

Хотя наступил последний год Прогнозного плана приватизации на 2014–2016 гг., продажа акций большинства намеченных в документе крупнейших компаний не осуществлена, равно как отстает от плана разгосударствление некоторых других объектов государственной собственности. Очевидно, что в 2016 г. наверстать отставание по важнейшим приватизационным проектам нереально, так что Прогнозный план требует изменения или замены. Однако, как представляется, недостаточно просто отодвинуть сроки приватизации, перенеся их в следующий аналогичный план (после 2016 г.), а также пытаться усовершенствовать способы приватизации. Подобный механический подход, если он не будет дополнен другими мерами, даст весьма ограниченный эффект и не решит срочные структурные и бюджетные проблемы.

Альтернативным и качественно иным решением мог бы стать частичный переход к разгосударствлению посредством ГЧП в случае отдельных объектов федерального имущества, намечаемых к передаче в частные руки в текущей и будущих программах приватизации. Речь может идти, в частности, о плановом замещении или в ряде случаев дополнении приватизации пакета акций (доли) какой-либо компании государственно-частным партнерством в отношении отдельных объектов ее инфраструктуры и соответствующих функций или проектов. Также возможно использование ГЧП применительно к некоторым компаниям, включаемым в состав госкорпораций, что обеспечит их дополнительное вовлечение в рыночную сферу. Не случайно некоторые исследователи считают привнесение конкуренции в государственный сектор (и соответствующее снижение издержек) одним из важнейших отличий современного ГЧП от государственно-частного

партнерства времен Христофора Колумба [Savas 2005: 3]. Сказанное подразумевает учет новых российских реалий ГЧП. В частности, только что вступивший в силу закон о ГЧП впервые установил возможность перехода права собственности на объект соглашения к частному партнеру, что в принципе позволяет процессу разгосударствления через ГЧП выйти на новый качественный уровень.

Этот новый фактор, как и некоторые другие изменения в правовых актах, касающихся ГЧП (см. табл. 1), требуют заблаговременного учета в практике планирования процесса разгосударствления. До последнего времени, пока государственно-частное партнерство было слабо представлено на федеральном уровне и не предполагало полного перехода государственной собственности в частные руки, планирование разгосударствления могло ограничиваться программой классической приватизации (прямой продажи госимущества). Однако с обновлением законодательства о ГЧП инструментарий разгосударствления может быть расширен. Поэтому представляется необходимым дополнить программу приватизации планированием ряда проектов государственно-частного партнерства, результатом чего может стать подготовка интегрированного плана разгосударствления (далее – интегрированный план).

Совместное планирование приватизации и ГЧП призвано рационализировать оба процесса, в ряде случаев заменив либо дополнив один из них другим. Это тем более необходимо, что компании, затрагиваемые приватизацией и ГЧП, могут совпадать (в ряде компаний продается лишь часть государственного пакета акций). Кроме того, без взаимной увязки планов ГЧП и приватизации невозможно адекватно оценить суммарный эффект разгосударствления в микро- и макроэкономическом масштабе, в т.ч. на отраслевом уровне. В настоящее же время государственная программа управления федеральным имуществом содержит лишь одно упоминание государственно-частного партнерства (декларацию о необходимости развивать его механизмы), а в Прогнозном плане приватизации о ГЧП не упоминается вовсе.

Симбиоз планов приватизации и государственно-частного партнерства требует переосмысления подходов к разгосударствлению: одно дело продать миноритарный пакет акций стратегической компании (например, такой как «Роснефть» или «Ростелеком»), а другое – уступить частным структурам вполне реальный оперативный контроль над некоторыми объектами ее имущественного комплекса, отдельными функциями или проектами, сохраняя саму компанию в преимущественно государственной собственности. При этом компания может участвовать в нескольких проектах ГЧП с разными частными партнерами.

У замещения или дополнения классической приватизации государственно-частным партнерством просматривается несколько достоинств.

1. ГЧП финансово посилено для некоторых частных инвесторов на нынешнем кризисном этапе в противоположность покупке значительных пакетов акций по ценам, устраивающим государство (в особенности в случае крупнейших компаний).

2. Такая замена способна относительно оперативно обеспечить бюджетный эффект, если будет осуществляться системно в отношении множества активов. Подобный эффект будет получен прежде всего (но не только) за счет сокращения расходной части бюджета, что не приведет к урезанию функций по затронутым статьям расходов, в отличие от секвестров и непропорционального уменьшения расходных статей. Государство признает, что у него не хватает средств на выполнение всех принятых на себя функций в полном объеме. Выход заключается в том, чтобы поделиться этими расходами с частным сектором либо через приватизацию, либо посредством ГЧП, либо и того и другого в зависимости от целесообразности в каждом конкретном случае. Помимо собственно пере-

Таблица 1

Примеры нововведений законодательства о ГЧП, требующих учета при планировании приватизации

Закон	Редакция	Нововведение	Следствия для приватизации
Закон о ГЧП	13.07.2015 (вступ. в силу с 01.01.2016)	Возможность перехода права собственности на объект соглашения к частному партнеру	Замещение или дополнение классической приватизации разгосударствлением через ГЧП. Возможность отложенной приватизации (до выполнения обязательств по ГЧП)
	13.07.2015 (вступ. в силу с 01.01.2016)	Право частной структуры инициировать проект ГЧП; обязанность госорганов рассмотреть предложение в установленные сроки по регламентированным критериям; раскрыть информацию о предложении и о принятом решении	Расширение возможностей планирования процесса разгосударствления; повышение прозрачности ГЧП
	13.07.2015 (вступ. в силу с 01.01.2016)	Прямое указание в законодательном акте на равноправие сторон соглашения о ГЧП и равенство их перед законом	Дополнительные гарантии частному инвестору
	13.07.2015 (вступ. в силу с 01.01.2016)	Законодательные гарантии «неухудшения» правил игры в период действия соглашения о ГЧП	Дополнительные гарантии частному инвестору
	13.07.2015 (вступ. в силу с 01.01.2016)	Запрет на участие подконтрольных государству структур в соглашениях о ГЧП	Ограничение возможностей фиктивного разгосударствления
	29.12.2015 (вступ. в силу с 01.01.2016)	Расширение сфер применения соглашений о ГЧП (см. табл. 2)	Расширение возможностей разгосударствления
Закон о концессиях	21.07.2014	Предоставление концессионеру приоритетного права покупки пакета акций (доли) компании в случае ее включения в план приватизации	Дополнительный стимул участия частных инвесторов в проектах ГЧП и приватизации
	28.11.2015; 29.12.2015; 30.12.2015	Расширение сфер применения концессионных соглашений (см. табл. 2)	Расширение возможностей разгосударствления

кладывания некоторой доли государственных расходов на частный сектор, государственно-частное партнерство в принципе может дать дополнительное сокращение издержек за счет более высокой эффективности управления. Более того, по некоторым оценкам, ГЧП способно обеспечить снижение стоимости предоставления общественных услуг по сравнению не только с государственным предприятием, но и с частной компанией [Moszoro 2010: 16]. Остается лишь надеяться, что такие эффекты экономии издержек проявятся в российских реалиях.

3. ГЧП обеспечивает государству дополнительные гарантии целевого развития активов, передаваемых в частное управление: такое развитие составляет основную суть договоров ГЧП, включая и концессии. Более того, согласно закону о ГЧП, условием последующей передачи объекта ГЧП в собственность частного партнера является «обременение (ограничение) права собственности», которое может предусматривать дальнейшее профильное использование и развитие объекта инфраструктуры. Действующая практика приватизации подобных гарантий

не дает; отсутствуют даже эффективные инструменты мониторинга результатов приватизации активов [Михеев, Соколова 2015: 203].

4. Позволяет активизировать замедлившийся процесс разгосударствления за счет ряда факторов. Во-первых, ГЧП в некоторых случаях может стать формой отложенной приватизации – до поры, когда нынешнее положение в экономике изменится (хотя бюджетный и структурный эффекты будут получены раньше). Закон о ГЧП прямо предусматривает возможность приватизации объекта соглашения о государственно-частном партнерстве. Кроме того, в соответствии с новой редакцией закона о концессиях в случае включения объекта концессии в план приватизации концессионер получает преимущественное право его покупки. Во-вторых, ГЧП позволяет расширить состав активов, подлежащих разгосударствлению, включив в него и некоторые из тех, которые иначе не попали бы в план приватизации или могли быть исключены из него в дальнейшем. До сих пор приватизация многих подобных активов по разным причинам не удавалась: так, сегодня продаже крупнейших компаний мешает кризис, а раньше планы их приватизации неоднократно пересматривались [Радыгин, Энтов 2013: 32], главным образом в сторону сохранения контрольных пакетов у государства. ГЧП позволяет привлечь частный бизнес к участию в ряде важных проектов стратегических компаний, а в некоторых случаях – передать в частную собственность активы (включая профильные), приватизация которых «безболезненна» для выполнения функций, отнесенных к государственным.

5. Поскольку ГЧП сфокусировано на отдельных объектах, функциях и проектах, а не на компаниях, то дополнение планов приватизации государственно-частным партнерством позволит привлечь частные инвестиции в структурную перестройку экономики и технологическую реконструкцию госкомпаний более адресно – перейти от корпоративного к внутрикорпоративному уровню, а кроме того, дополнительно вовлечь частный сектор в развитие госкорпораций, которые ныне для него в основном закрыты. Таким образом, повысится гибкость процесса разгосударствления.

Для интеграции планов приватизации и ГЧП федерального уровня необходимо разработать методологию. Если планирование приватизации – достаточно отработанный процесс с накопленным многолетним опытом, то системное планирование ГЧП, охватывающее всевозможные перспективные федеральные проекты, до сих пор не применялось.

Столь же различна ситуация с законодательным регулированием этих вопросов: закон о приватизации¹ требует комплексного сводного планирования приватизации госимущества и просчета его последствий, тогда как законодательство о государственно-частном партнерстве (закон о ГЧП и закон о концессиях) регламентирует планирование только на уровне отдельного проекта. Закон о ГЧП предусматривает раскрытие информации о проектах ГЧП и публикацию их реестра, однако речь идет об уже инициированных проектах (утвержденных и ожидающих одобрения), т.е. об отражении фактического положения дел, а не о перспективном планировании развития государственно-частного партнерства.

Не регламентируя саму процедуру, закон, тем не менее, не возбраняет сводное планирование ГЧП и косвенно подразумевает некоторые его принципы. Один из них заключается в том, что инициатива по конкретным проектам ГЧП может исходить не только от государства, но и от частных структур. Следовательно, подготовка планов государственно-частного партнерства должна осуществляться не в одностороннем порядке государством (как формально происходит с приватизацией), а стать плодом открытого взаимодействия властных и частных структур.

¹ Федеральный закон от 21.12.2001 N 178 «О приватизации государственного и муниципального имущества». – *Российская газета*. N 16. 2002. 26 янв.

Разумеется, в вопросах окончательного включения проектов в государственный план и их утверждения последнее слово остается за государством.

При подготовке интегрированного плана целесообразно использовать ряд принципов.

1. Предлагается применить расширительное толкование государственно-частного партнерства, не ограничиваясь сферой действия закона о ГЧП. Следует рассматривать и другие формы взаимодействия (такие как концессии, СРП и др.), предусматривающие передачу частным структурам некоторых государственных функций и имущества, а также дающие им приоритетное право приватизации объектов соглашения. Такой подход расширяет выбор инструментов разгосударствления и к тому же учитывает изменение ситуации с ГЧП в последнее время. Тем не менее слишком широкое и формальное толкование ГЧП (например, включение в этот разряд компаний с государственным участием) привело бы к сильному преувеличению масштабов государственно-частного партнерства в России.

2. Целесообразно ограничить круг проектов ГЧП, входящих в интегрированный план, по двум основным критериям. Во-первых, как отмечалось, лишь часть проектов ГЧП приводят в конечном итоге к разгосударствлению активов. Во-вторых, предлагаемый государственный интегрированный план не обязан включать все проекты ГЧП – достаточно ограничиться наиболее значимыми для выполнения государственных функций, развития экономики и социальной сферы.

2. Следует ориентировать ГЧП (как и вообще разгосударствление) в первую очередь на решение структурных задач экономики и лишь во вторую – на пополнение бюджета. Это означает, что приоритетом выбора проектов, включаемых в интегрированный план, должны быть предполагаемые структурные и технологические сдвиги, а не максимизация доходов (или экономия расходов) бюджета.

4. Интегрированный план должен предусматривать возможность взаимного замещения приватизации пакета акций каждой компании (или его части) государственно-частным партнерством. Такая замена имеет смысл, учитывая, среди прочего, предусмотренное законом о ГЧП право выдвижения инициативы проекта частными структурами. Все подобные частные инициативы невозможно заранее предугадать, поэтому интегрированный план должен оставлять определенный «люфт» для способов разгосударствления отдельных компаний, твердо задавая прежде всего общие пропорции разгосударствления и состав затрагиваемого им имущества.

5. В плане необходимо предусмотреть возможность взаимоувязанного осуществления приватизации и проектов ГЧП в рамках одной компании и с одними и теми же частными структурами, выступающими одновременно сторонами соглашения о ГЧП (или концессии и др.) и покупателями приватизируемых акций компании. Этот принцип применим и для приватизации крупнейших компаний: далеко не всех инвесторов в нынешних условиях привлечет покупка неконтрольного и «неблокирующего» пакета акций стоимостью во многие миллиарды рублей; иное дело, если в виде бонуса к такой покупке предлагается интересный проект ГЧП. Это создаст дополнительные стимулы для частных инвесторов, а государству обеспечит дополнительные гарантии и поможет в осуществлении приватизации.

Теперь перейдем к рассмотрению некоторых направлений развития ГЧП. Хотя законодательство о государственно-частном партнерстве в России открывает дополнительные возможности для его внедрения на государственном уровне, регулирование ГЧП сохраняет ряд ограничений, сдерживающих его более широкое применение. Некоторые из таких ограничений противоречат наиболее передовой мировой практике. Среди них хотелось бы отметить следующие.

1. В рамках законодательства о ГЧП и о концессиях объектами партнерства выступают исключительно материальные объекты, в основном относящиеся к инфраструктуре (см. табл. 1). Между тем в практике развитых стран предмет ГЧП иногда носит «нематериальный» характер. Например, это могут быть услуги, не привязанные к конкретным объектам инфраструктуры; радиочастоты, на которых осуществляется теле- или радиовещание; научно-исследовательские и конструкторские разработки (НИОКР) при создании высокотехнологичной продукции и т.д. Примерами служат совместные проекты Министерства энергетики США и частных структур по разработке и лицензированию новых энергетических технологий или сотрудничество государственных и частных структур во Франции при создании нового медицинского оборудования. Это дает основание, среди прочего, выделять отдельную разновидность государственно-частного партнерства, объектом которого являются в т.ч. или исключительно инновации [Merlin-Brogniart 2014: 120].

2. В нашей стране сферы деятельности, в которых применяется ГЧП, достаточно ограничены как в практике применения, так и на уровне законодательного регулирования. Что касается практики, то сегодня примерно 70% проектов ГЧП в России осуществляются лишь в двух сферах: энергетике и водоснабжении—водоотведении¹. В правовом отношении возможность применения ГЧП до самого последнего времени была ограничена инфраструктурой в таких областях, как транспорт, связь, традиционная (не ядерная) энергетика, подземные и подводные коммуникации, гидротехнические объекты, мелиорация, социальная сфера и здравоохранение, культура, туризм, спорт, жилищно-коммунальное хозяйство и утилизация бытовых отходов. Между тем в развитых государствах ГЧП с успехом применяется (помимо многих перечисленных сфер) в оборонно-промышленном комплексе, ИТ-технологиях, атомной и авиационно-космической отраслях, агропромышленном комплексе, пенитенциарной системе, образовании, научных исследованиях и т.д. В основе выбора сфер допуска ГЧП лежат скорее политические причины, нежели объективные ограничения [Холодная 2009: 49]. Однако расширению «ареала» применения государственно-частного партнерства способствует не только снятие директивных ограничений: новые сферы становятся привлекательными для ГЧП благодаря дерегулированию и структурной перестройке наряду с технологической реконструкцией [Kristensen, McQuaid, Scherrer 2015: 7]. Лишь в самое последнее время (в конце декабря 2015 г.) в России были предприняты шаги по допуску ГЧП в некоторые перечисленные области: стало возможным ограниченное применение государственно-частного партнерства в оборонно-промышленном и агропромышленном комплексах. В других сферах, таких как ИТ-индустрия, ГЧП допускалось и раньше, но до сих пор — в весьма ограниченной степени (см. табл. 1). Дальнейшее расширение сфер допуска, на наш взгляд, весьма актуально.

3. ГЧП в российском понимании ориентировано исключительно на решение задач государства или муниципалитетов, т.е. на участие в государственных и муниципальных проектах. Такое партнерство рассматривается как средство замещения бюджетных расходов. Хотя подобный подход превалирует и в других странах, передовая зарубежная практика не исключает и обратной ситуации — участия государства в проектах частного бизнеса, преследующих долгосрочные цели. Примерами служит государственное участие на условиях ГЧП в проектах создания и внедрения новых технологий в США (например, высокотемпера-

¹ Рассчитано автором на основе: Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению. Специальное издание Минэкономразвития РФ и Центра развития ГЧП к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015». С. 7. Доступ: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/2015100901>

турные газоохлаждаемые или малые модульные ядерные реакторы, новые типы центрифуг для обогащения урана и т.д.). В рамках таких проектов, реализуемых исключительно частными компаниями, федеральные власти и власти некоторых штатов (Миссури, Южная Каролина и др.) обеспечивают частичное финансирование, предоставляют государственные площадки для размещения пилотных объектов, согласуют вопросы лицензирования, участвуют в создании профильных отраслевых ассоциаций и т.д.

Расширение целей, объектов и сфер применения ГЧП в России придало бы дополнительный импульс развитию государственно-частного партнерства, способствуя оживлению процесса разгосударствления.

Сдерживающим фактором дальнейшего развития ГЧП в России могут стать и алогизм законодательного регулирования. С одной стороны, регулирование сферы государственно-частного партнерства не укладывается только в рамки закона о ГЧП, с другой же стороны, положения различных законодательных актов, касающиеся государственно-частного партнерства в широком смысле, на сегодня недостаточно унифицированы и содержат явные пробелы. Можно привести несколько примеров на этот счет.

- В отличие от закона о ГЧП, закон о концессиях не дает определения ряда важнейших затрагиваемых в нем понятий, прежде всего самой концессии. Этот казус до сих пор не устранен, хотя эксперты давно указывали на него [Варнавский 2009: 33].

- Закон о ГЧП провозглашает «равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом», что теоретически дает дополнительные гарантии частному партнеру. В законе о концессиях такого нет.

- В понимании закона о ГЧП стороной соглашения не может быть частный партнер, находящийся под преимущественным контролем государства, или контролируемая им дочерняя структура. В случае концессионного соглашения такое ограничение отсутствует, что в принципе не исключает «государственно-частное партнерство» между подконтрольными государству структурами.

- Закон о ГЧП регламентирует критерии и порядок оценки необходимости осуществления проекта партнерства. Закон о концессиях оставляет эти вопросы на полное усмотрение исполнительной власти.

Это лишь отдельные примеры асимметричного подхода к разным формам государственно-частного партнерства и неоднозначных положений законодательства, допускающих разночтения в правоприменительной практике. Существуют разные мнения относительно путей унификации норм ГЧП в разных его формах. В соответствии с первой точкой зрения, нужен единый рамочный закон на федеральном уровне, который охватывал бы разные формы партнерства, включая те, которые регулируются отдельными законодательными актами (концессии, особые экономические зоны и др.) [Государственно-частное... 2012: 34]. Другие скептически относятся к необходимости такого объединения, указывая на слишком разнородные сферы применения государственно-частного партнерства. В результате достаточно хаотичного, плохо согласованного развития на разных уровнях (федеральном, региональном) действующая система регулирования государственно-частного партнерства пока «зависла» между двумя названными подходами, не соответствуя ни одному из них и сохраняя внутренние противоречия и пробелы – атавизмы долгой и беспорядочной эволюции ГЧП в России.

Резюмируя сказанное, можно отметить, что, несмотря на явные попытки государства активизировать ГЧП, все еще имеются значительные резервы для его дальнейшего развития, в т.ч. через совершенствование регулирования и отказ государства от ряда устоявшихся штампов. Тем не менее, учитывая уже осущест-

Таблица 2

**Сравнение объектов соглашений, заключаемых в соответствии с законами РФ
о ГЧП и о концессиях**

Согласно закону о ГЧП	Согласно закону о концессиях
Совпадающие сферы применения	
Объекты железнодорожного транспорта	
Объекты трубопроводного транспорта	
Гидротехнические сооружения	
Объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов	
Объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции, включенные в утвержденный правительством РФ в соответствии с законодательством РФ о развитии сельского хозяйства перечень и определенные согласно установленным правительством критериям	
Защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты (объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог), элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в т.ч. пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса	
Не совпадающие сферы применения	
Воздушные суда	—
Мосты	—
Стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова, подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации	—
Мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры, за исключением государственных мелиоративных систем	—
—	Системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в т.ч. объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем
—	Объекты социального обслуживания граждан
—	Здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных сил РФ, объекты производственной и инженерной инфраструктур таких зданий, строений и сооружений
Частично отличающиеся сферы применения*	
Частные автомобильные дороги и их участки	Автомобильные дороги и их участки
Транспорт общего пользования за исключением метрополитена	Транспорт общего пользования, включая метрополитен

Морские порты, речные порты, специализированные порты, объекты их инфраструктур, в т.ч. искусственные земельные участки, портовые гидротехнические сооружения <i>за исключением объектов инфраструктуры морского порта, которые могут находиться в федеральной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность</i>	Морские и речные порты, в т.ч. искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур
Морские суда и речные суда, суда смешанного (река – море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки <i>за исключением объектов, которые в соответствии с законодательством РФ находятся в государственной собственности, не подлежат отчуждению в частную собственность</i>	Морские и речные суда, суда смешанного (река – море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки
Аэродромы, аэропорты, технические средства и другие предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства <i>за исключением объектов, отнесенных к имуществу государственной авиации или к единой системе организации воздушного движения</i>	Аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также создаваемые и предназначенные для организации полетов гражданских и государственных воздушных судов авиационная инфраструктура и средства обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи. Объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов
Объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии	Объекты по производству, передаче и распределению электрической <i>и тепловой</i> энергии
Объекты благоустройства <i>территорий</i> , в т.ч. для их освещения	Объекты благоустройства территорий, в т.ч. для освещения <i>территорий городских и сельских поселений</i>
Объекты здравоохранения, в т.ч. предназначенные для санаторно-курортного лечения <i>и иной деятельности в сфере здравоохранения</i>	Объекты здравоохранения, в т.ч. предназначенные для санаторно-курортного лечения
Объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты <i>социального обслуживания населения</i>	Объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты <i>социально-культурного назначения</i>

* *Примечание.* Важнейшие отличия выделены курсивом.

вленные изменения в этой сфере, а также актуальность корректировки планов разгосударствления, представляется весьма своевременным дополнить процесс планирования распоряжения госимуществом сводным планированием государственно-частного партнерства. Составной частью этого процесса может стать разработка на федеральном уровне интегрированного плана разгосударствления, включающего взаимоувязанное планирование приватизации и важнейших проектов ГЧП.

Список литературы

- Варнавский В.Г. 2009. *Государственно-частное партнерство*. Т. 2. М.: Изд-во ИМЭМО РАН. 195 с.
- Варнавский В.Г. 2011. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики. — *Мировая экономика и международные отношения*. № 9. С. 41-50.

Варнавский В. Г. 2014. Концессионная практика в России: ожидания и реальность. — *Роль институтов развития в привлечении частных инвестиций*. М.: Изд-во ИЭ РАН. С. 13-17.

Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики (под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой). 2012. М.: Изд-во ИЭ РАН. 212 с.

Зельднер А.Г. 2011. Бюджетное финансирование, налоговые льготы и таможенные преференции в стимулировании привлечения внебюджетных инвестиций. — *Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика*. М.: Изд-во ИЭ РАН. С. 8-17.

Михеев А.А. 2015. Корректировка планов распоряжения госимуществом как один из резервов модернизации экономики России в условиях кризиса. — *Российское предпринимательство*. Т. 16. № 9. С. 1229-1258.

Михеев А.А., Соколова О.Б. 2015. Критерии определения способа приватизации государственной собственности в контексте специфики сделок по приватизации крупнейших компаний с государственным участием. — *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 1(25). С. 197-204.

Радыгин А., Энтов Р. 2013. «Фундаментальная» теорема приватизации: идеология, эволюция, практика. — *Экономическая политика*. № 6. С. 7-45.

Холодная Н.Д. 2009. Государственно-частное партнерство — новый тип отношений в российской экономике. — *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 2. С. 42-56.

Kristensen I., McQuaid R., Scherrer W. 2015. Regional Innovation Policy and Public-Private Partnerships. 31 p. Доступ: <http://hdl.handle.net/1893/21987> (проверено 12.01.2016).

Merlin-Brogniart C. 2014. Improving Understanding of the Innovation Process in Innovation-Oriented Public-Private Partnerships. — *Journal of Innovation Economics & Management*. Vol. 15. Is. 3. P. 117-144. Доступ: www.cairn.info/revue-journal-of-innovation-economics-2014-3-page-117.htm (проверено 11.01.2016).

Moszoro M. 2010. Efficient Public-Private Partnerships. — *Working Paper WP-884*. IESE Business School — University of Navarra. 25 p.

Savas E.S. 2005. Privatization and Public-Private Partnerships. — *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons*. Washington, DC: CQ Press. Chapter 1. Доступ: http://www.academia.edu/1500938/PRIVATIZATION_AND_PUBLIC-PRIVATE_PARTNERSHIPS1 (проверено 12.01.2016).

MIKHEEV Aleksei Aleksandrovich, Dr.Sci.(Econ.), Associate Professor of the Chair of Public Administration and Law, Moscow State Institute of International Relations, University of the Ministry for Foreign Affairs of Russia (76 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119454); Deputy Head of the Committee of the Expert-advisory Board of the Federal Agency for State Property Management (Rosimushchestvo)

SYNERGY OF STATE PROPERTY SALE AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A SOLUTION TO THE PRIVATIZATION CRISIS

Abstract. The paper explores the possibility of activating denationalization of the Russian economy by complementing the planned privatization of federal property by public-private partnership (PPP). Relevance of the theme is caused by lagging pace of the planned denationalization; inability to solve the problem solely by improving the sales practices of state property; a number of changes in the legislation on PPP. The author justifies the need for application of PPP as a macroeconomic tool, able

to influence the parameters of privatization and through them – to economic restructuring.

Keywords: public-private partnership (PPP), privatization, public sector, private sector, state property, structural change in economy

УДК 316.621

БАБИНЦЕВ Валентин Павлович – д.филос.н., профессор, заведующий кафедрой социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85; babintsev@bsu.edu.ru)

ДАВТЯН Дианна Вазгеновна – ассистент кафедры социальных технологий Белгородского государственного национального исследовательского университета (308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85; davtyan@bsu.edu.ru)

РЕАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Аннотация. В статье рассматривается проблема технологических решений, которые способны расширить возможности применения гражданского контроля в условиях местного самоуправления в России. Подчеркивается, что развитие контролирующих практик требует стратегического подхода и решения связанных с этим основных задач. Авторы обосновывают целесообразность разработки и реализации муниципальной стратегии развития гражданского контроля, инициированной общественной палатой муниципального образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданский контроль, социальный капитал, доверие, справедливость, солидарность

Обосновывая в предыдущей статье сложность проблемы внедрения гражданского контроля в практику местного самоуправления [Бабинцев, Давтян 2016], мы, тем не менее, в принципе не отрицали саму возможность развития контролирующих практик. Но довольно очевидно, что процесс решения данной задачи может носить только долгосрочный системный характер. Бессмысленно рассчитывать на то, что жители муниципальных образований уже в ближайшей перспективе будут регулярно отслеживать действия власти и оценивать их не только с точки зрения личных потребностей, но и общественных интересов. Попытки принудить их к этому административными мерами, что нередко имеет место, поскольку муниципальные власти стремятся учитывать модную новацию – форсированное строительство гражданского общества, ведут, как уже отмечалось, к имитациям.

Серьезный, не конъюнктурный подход, по нашему мнению, предполагает разработку и реализацию на уровне городских округов и муниципальных районов стратегий развития гражданского контроля. Стратегию следует рассматривать как приоритетный долгосрочный муниципальный проект, т.е. локализованное по месту и времени нововведение, содержание которого определяется тезаурусом его инициаторов [Луков, Луков 2013: 109].

Однако проблемы начинают возникать с самого начала формулировки идеи о необходимости стратегии. Вопрос, в частности, в том, кто способен выступать инициатором и заказчиком проекта. Мы полагаем, что в оптимальном варианте инициатива должна исходить от общественной палаты муниципалитета, которая вполне может создать проектную группу, включающую в себя, наряду с предста-