

ISSN 1999-5431

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration

№ 4

2012

В

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор
ЯКОВСОН Лев Ильич

Редакционная коллегия

АЛЕКСАНДРОВ Д. А.
АУЗАН А. А.
АФАНАСЬЕВ М. П.
БАРАБАШЕВ А. Г. (зам. главного редактора)
БАРЦИЦ И. Н.
ВУКОЛОВ В. Л.
ЗВЕРЕВА И. А. (зам. главного редактора)
КЛИМЕНКО А. В.
КОРДОНСКИЙ С. Г.
КОСАРЕВА Н. Б.
КРАСНОВ М. А.
НЕСТЕРЕНКО Т. Г.
ОБОЛОНСКИЙ А. В.
ПЛЮСНИН Ю. М.
ПЧЕЛИНЦЕВ С. В.
ПРОКОПОВ Ф. Т.
СИВИЦКИЙ В. А.
СУРИН А. В.
ТИХОМИРОВ Ю. А.
ШАМХАЛОВ Ф. И.
ШАРОВ А. В.
ЮЖАКОВ В. Н.

Международный консультативный совет

Р. САЛОМОН, США
ДЖ. СТРАУССМАН, США
Н. ПАРИСОН, Великобритания
М. БАРСЕЛАЙ, Великобритания
Я. СИНЬЮЙ, КНР
А. КЕМПБЕЛЛ, Великобритания
М. ПИРОГ, США
Е. ХЛИВИЦКАС, Литва

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может не совпадать с мнением авторов.
Перепечатка материалов возможна только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И. А.
Корректурa: Малеванная Е. А.
Верстка и дизайн: Медведева М. В.

Адрес редакции фактический:
109074, Россия,
Москва, Славянская пл., 4, ст. 2,
офис 103, НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20
НИУ ВШЭ
Тел.: (495) 624 06 39
Факс: (495) 624 06 39
Web-site: <http://vgmu.hse.ru>
E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя, фактический: 117230, Россия,
Москва, Варшавское шоссе, 44А,
Издательский дом НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20
НИУ ВШЭ
Тел.: (499) 611 15 08
E-mail: id@hse.ru

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ШАДРИНА Е.В. ВИНОГРАДОВ Д.В. Государственно-частное партнерство как форма организации бизнеса	5
МИНЧЕНКО О.С. Теория и практика использования экспертизы в рамках реализации контрольно-надзорных функций государства	20
ГРУШИНА О.В. Фонд накопительного жилищного страхования детей- граждан РФ: возможный механизм формирования федеральной и муниципальной инвестиционной политики в сфере жилищного строительства	34
ГОЛУБЕВА А.А. ИШМАТОВА Д.Р. Электронная демократия в России: формирование традиции политической осведомленности и участия.....	50

МОНИТОРИНГ

СТЫРИН Е.М. ПЛАКСИН С.М. Система государственных услуг как объект мониторинга в Российской Федерации.....	66
КАЛИНИН А.М. КУДЕРКИН Д.А. ХАРИТОНОВ М.М. Ведомственные перечни государственных услуг (работ): проблемы формирования и использования	84
МЕРСИЯНОВА И.В. ЯКИМЕЦ В.Н. ПАХОМОВА Е.И. Доверие граждан к деятельности государственных служащих	98

CASE STUDY

КРАШЕНИННИКОВА Ю.А. ЗУЕВА Е.Л. ШУРАЛЕВА Е.В. Опыт и перспективы стимулирования государством развития частных врачебных практик в сельской местности (некоторые итоги пермского эксперимента).....	120
--	-----

Шадрин Е.В.
Виноградов Д.В.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ БИЗНЕСА

Аннотация

Государственно-частное партнерство (ГЧП) часто рассматривают как форму взаимодействия государства и бизнеса, что дает возможность изучать особенности такого взаимодействия, но не дает ответа на вопрос о его оптимальности. Авторы рассматривают ГЧП как форму организации бизнеса и показывают, что ГЧП обладает преимуществами в производстве общественных благ по сравнению с частными, государственными и рядом смешанных форм предприятий. Это позволяет вывести критерии, при которых создание ГЧП предпочтительнее других форм бизнеса. Основные теоретические выводы авторов подтверждаются практическими примерами.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), организация бизнеса, твердо-бытовые отходы.

Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – распространенная форма взаимодействия между государственными (муниципальными) органами и бизнесом, направленная на совместное предоставление общественных благ. Растет число публикаций о достоинствах и недостатках ГЧП, основанных на практических примерах реализации этой концепции по всему миру [10; 14]. Тем не менее согласия по поводу природы ГЧП в литературе нет [22]. Используемые определения крайне разнятся: одни фокусируются на правовых договорах и нормативно-правовом регулировании, другие – на бизнес-рисках и социальных выгодах [см., например:

15; 3]. В то же время оценки социальной роли ГЧП варьируют от очень позитивных [16; 18; 21] до крайне негативных [9; 13; 30].

В литературе принято выделять следующие характеристики ГЧП:

- форма взаимодействия государства и бизнеса;
- наличие формального правового соглашения между сторонами (см. обзор типов ГЧП с точки зрения видов контрактов [17]);
- выбор частного партнера на основе конкурса;
- заинтересованность сторон в защите интересов партнера;
- нацеленность на обеспечение общественных потребностей;
- консолидация ресурсов;
- разделение рисков с учетом наиболее эффективного управления ими;
- реализация в долгосрочных крупномасштабных проектах [17].

Типичные выгоды от ГЧП включают улучшение инфраструктуры, *качество и разнообразие услуг*, в то время как озабоченность вызывают возможность проявлений *коррупции*, *повышение цен* на услуги, использование ГЧП вместо *приватизации* и т.д.

Существующая литература сосредоточена главным образом на том, как и почему государство и бизнес работают вместе. Мы выходим за рамки такого подхода и, базируясь на специфических свойствах общественных благ, выводим оптимальную форму организации бизнеса по их предоставлению. Этот подход обобщает существующие определения и позволяет провести четкую границу между ГЧП и его институциональным окружением, что, на наш взгляд, очень важно, поскольку большинство опасностей и проблем относится именно к институциональному окружению ГЧП. Мы также показываем, что ГЧП не обязано быть крупномасштабным долгосрочным проектом, следовательно, массив данных по малым и краткосрочным проектам может успешно использоваться для анализа эффективности ГЧП.

Сравнение ГЧП с другими формами организации бизнеса

Наша цель в данном разделе – вывести четкое и краткое определение ГЧП, которое, во-первых, по возможности не противоречит определениям других авторов и, таким образом, является их обобщением, во-вторых, обеспечивает четкое различие между ГЧП и такими формами организации производства общественных благ, как, например, контракты на поставку услуг или приватизация, в-третьих, определяет условия оптимальности ГЧП как формы организации бизнеса.

Обзор существующих определений

Представленный далее перечень определений ГЧП не исчерпывает всего их многообразия, но достаточно репрезентативен для нашего исследования. В соответствии с существующими определениями ГЧП – это:

- 1) «соглашение между компаниями государственного и частного секторов с целью производства физических активов или предоставления услуг, которые традиционно поставляются общественным сектором,

- а в рамках ГЧП – либо полностью частным сектором, либо государственным и частным сектором совместно» [16];
- 2) «партнерство между общественным (государственным) сектором и частным сектором с целью выполнения проектов или предоставления услуг, которые традиционно поставляются государственным сектором. В ГЧП проявляется наличие у каждой из сторон определенных преимуществ в выполнении специфических задач по сравнению с партнером» [11];
 - 3) «сотрудничество определенной продолжительности между государственным и частным секторами, в рамках которого они совместно разрабатывают продукты и предоставляют услуги, а также разделяют риски, затраты и ресурсы, связанные с этим продуктом» [27];
 - 4) «институциональное и контрактное соглашение о партнерстве между правительством и представителем частного сектора для поставки товаров и услуг населению, обладающее отличительными чертами (1) наличия истинно партнерских отношений и (2) переложения достаточной части рисков на частного оператора» [12];
 - 5) «модель финансовых отношений, позволяющая государственному сектору использовать частный финансовый капитал так, чтобы расширить [производственные. – Авт.] возможности как государства, так и частной компании» [15];
 - 6) «форма закупок, предусматривающая использование частного капитала полностью или частично для финансирования активов, которые бы в противном случае были приобретены напрямую государственным сектором, и которые используются для достижения результатов в государственном секторе» [5];
 - 7) частное предприятие, которое является поставщиком общественных благ: «частного поставщика можно считать ГЧП <...>, если он предоставляет “общественные услуги”» [8];
 - 8) «механизмы, зачастую обязательный к исполнению юридический договор, которые будут приносить выгоду обоим секторам. Частный сектор извлекает прибыль из умения инвестировать и производить работы. Государственный сектор добивается предоставления услуг в соответствии со своими стандартами и наилучшего использования общественных ресурсов» [23];
 - 9) «долгосрочные контрактные соглашения между государственным и частным сектором, в которых частный сектор несет ответственность за важные аспекты строительства и эксплуатации инфраструктуры для поставки общественных услуг» [17];
 - 10) проект, в котором «консорциум компаний частного сектора предоставляет активы для производства части или всех услуг, которые в противном случае поставлялись бы государственным сектором, и в ответ получают доход от сборов либо с конечных пользователей услуг, либо от государственного агентства, использующего активы» [9];
 - 11) «участие частного сектора в общественных (государственных) проектах» [19];

12) «стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом с целью реализации общественно значимых проектов» [1].

Все определения сходятся в том, что ГЧП – это форма совместного участия государства и бизнеса в общем проекте. Степень вовлеченности сторон варьирует от полного предоставления общественных благ частным бизнесом с минимальным участием государства (определение 7) до минимальной вовлеченности частного бизнеса и предоставления общественных услуг государством (определение 5). Среди авторов нет разногласий в том, что ГЧП требует консолидации частных и государственных (муниципальных) ресурсов. Исключением является определение 7, сосредоточенное на различии между общественными и частными услугами. Однако большого противоречия между этим и остальными определениями нет: как только государственные ресурсы вовлекаются в проект (определения 1–12), он тут же становится социально значимым (определения 7, 12), в противном случае у государства нет причин предоставлять общественные ресурсы. При этом только в определении 7 ГЧП напрямую рассматривается с позиции вида поставляемой продукции (общественных услуг). Мы развиваем этот подход дальше и изучаем, какая форма бизнеса и при каких условиях будет оптимальной для поставки общественных благ. Исключая формы бизнеса, не связанные с государственным или частным участием, мы приходим к определению ГЧП с точки зрения организации бизнеса. Это дает четкое обоснование ГЧП: оно необходимо там, где другие формы организации бизнеса не могут эффективно предоставлять общественные услуги.

ГЧП как форма организации бизнеса

Исчерпывающий список форм организации бизнеса содержит пять взаимоисключающих элементов:

- 1) автаркия (индивидуальное производство товаров или услуг для своих нужд);
- 2) свободное частное предприятие (предпринимательство, поставляющее товары и услуги другим потребителям);
- 3) государственные предприятия (владелец бизнеса – государство);
- 4) объединенное частно-государственное предприятие (бизнес, в котором консолидированы государственные и частные ресурсы);
- 5) контролируемое частное предприятие (бизнес, подчиненный устанавливаемым государством регламентам).

Последняя форма описывает особый тип взаимоотношений между государственным и частным секторами, которым часто пренебрегают или же включают в определение ГЧП неявно (например, определение 10). Формы бизнеса (4) и (5) подразумевают взаимодействие государства и частного секторов, но отличаются друг от друга. Мы склонны использовать более широкое и гибкое понятие «консолидированное предприятие», нежели «совместное предприятие», которое представляет собой одну из возможных правовых форм объединения государственных и частных ресурсов [17]. Выделенные формы организации бизнеса представлены в табл. 1.

Таблица 1

Формы организации бизнеса

Форма организации бизнеса	Собственники	Потребители	Регулирование	Недостатки
Автаркия	Личное индивидуальное	Сам владелец	Нет	Высокая стоимость
Частное предприятие	Физическое лицо (группа лиц)	Другие частные потребители	Бизнес-регулирование (стандартное)	Влияние законов рынка
Государственное предприятие	Государство	Общество	Регулирование государственного сектора	Низкая эффективность
Консолидированное предприятие	Государство + физическое лицо (группа лиц)	Общество	Отдельные правила регулирования	Конфликт интересов
Контролируемое предприятие	Физическое лицо (группа лиц)	Общество	Особые правила регулирования	Ограниченная эффективность

Общественное благо характеризуется *отсутствием соперничества* (доступность блага новому потребителю не сказывается негативно на других) и *неисключением из потребления* (если благо доступно кому-то, то оно доступно всем). Эти два свойства порождают «проблему безбилетника» (если никто не может быть отстранен от потребления блага, зачем платить за него?), что в результате приводит к провалу рынка (никто не желает финансировать производство общественных благ). Основные теоретические положения экономики общественного сектора [20] обосновывают передачу производства общественных благ государству и финансирование его за счет налогов. Однако государственные предприятия обычно демонстрируют низкую эффективность по сравнению с ориентированным на прибыль частным бизнесом, особенно в условиях конкурентной среды [29], хотя могут быть более предпочтительными в условиях высоких барьеров выхода на рынок и значительных внешних эффектов [28].

Государство может использовать преимущества частного бизнеса, передавая производство общественных благ на аутсорсинг. Применительно к общественному сектору мы определяем «аутсорсинг» как делегирование производства товаров и оказание услуг агентом (государством) внешнему производителю (частному бизнесу) от имени принципала (общества). В зависимости от того, какую степень контроля деятельности частной компании по оказанию переданной на аутсорсинг услуги желает установить государство, могут применяться различные стратегии аутсорсинга. На одном полюсе – аутсорсинг в сектор со свободной конкуренцией и стандартным регулированием. Среди прочего аутсорсинг включает заключение контрактов и приватизацию, которые можно считать примерами соответственно спорадического или постоянного делегирования государственных услуг частному сектору. На другом полюсе – специальное нормативное регулирование, например, цен (тарифов) или даже регулярный мониторинг и аудит

бизнеса, выведенного на аутсорсинг. Однако эти формы могут быть неэффективными, так как регулирование может ограничивать эффективность, а мониторинг и аудит требуют дополнительных затрат.

Методом исключения для преодоления описанных типов неэффективности следует организовывать производство общественных благ в виде консолидированного частно-государственного предприятия: поскольку производственные решения принимаются одним предприятием, отпадает необходимость в регулировании (производственные решения учитывают интересы государства) и мониторинге (сопроизводство благ обеспечивает информационную прозрачность между сопроизводителями), а эффективность менеджмента обеспечивается частным партнером в таком бизнесе.

Для определения ГЧП нам остается сформулировать *принцип партнерства*: каждая из сторон заинтересована в общем успехе предприятия, равно как и в успехе другого партнера. Этот принцип созвучен с определением партнерства [7], подчеркивающим, что партнеры взаимно согласуют свои цели и рационально распределяют обязанности с учетом сравнительных преимуществ каждого. Мы делаем упор на партнерстве по нескольким причинам. Прежде всего, в литературе о ГЧП до сих пор нет четкого определения партнерства, и хотя в некоторых дефинициях присутствует термин «истинное партнерство» (true partnership) как критерий (определение 4); сам термин «партнерство» не акцентируется *как таковой*, за редким исключением [25]. Кроме того, партнерство часто путают с сотрудничеством («принцип партнерства» – partnership principle – часто используют в программных документах по интеграции в ЕС для обозначения «наитеснейшего взаимодействия» – the closest possible collaboration).

Наконец, консолидация ресурсов не обязательно подразумевает партнерство. Создание консолидированного государственно-частного предприятия, не основанного на принципе партнерства, может быть оправдано в том случае, когда государство желает использовать преимущества, которые могли бы быть получены в процессе приватизации (т.е. выгоды от свободной бизнес-конкуренции), но по политическим или стратегическим причинам не хочет осуществлять приватизацию. Консолидация ресурсов возможна через договор лизинга, однако между таким консолидированным предприятием и обычным частным бизнесом нет разницы. Исключая эти случаи, мы подходим к следующему определению ГЧП: *государственно-частное партнерство – это консолидированное государственно-частное предприятие, которое придерживается принципа партнерства*.

Большинство свойств ГЧП выводятся из этого определения. По сравнению со свойствами ГЧП, сформулированными во введении, в наше определение не удастся непосредственно включить только конкурсный отбор государством частного партнера, а также размер и продолжительность проекта. В то время как конкурсный отбор представляется весьма важной технической процедурой, обеспечивающей лучшее соответствие партнеров для реализации принципа партнерства, последнее (размер и продолжительность проекта) не является непременным условием для образования ГЧП (далее мы рассмотрим этот вопрос подробно).

- В целом можно заключить, что ГЧП желательны в тех случаях, когда:
- производственные издержки высоки (это исключает автаркию);
 - рыночные барьеры препятствуют свободному входу на рынок (это исключает конкурентоспособность частного бизнеса);
 - мониторинг и аудит являются дорогостоящими и неэффективными (это исключает государственные и контролируемые предприятия).

Согласно нашему определению, ГЧП отличается от других форм участия частного сектора в предоставлении общественных благ по двум критериям: объединению ресурсов и принципу партнерства, как показано в табл. 2. Без консолидации ресурсов и образования партнерства производство общественных благ либо осуществляется государственными предприятиями, либо передается частному бизнесу (приватизация). Консолидация ресурсов без партнерства возможна, например, при передаче государственных активов в аренду частному предприятию в целях производства общественных благ. Разные формы контрактов на поставку общественных благ могут содержать как элементы партнерства без консолидации ресурсов, так и консолидацию ресурсов без образования партнерства. Наконец, только если объединение ресурсов сопровождается соблюдением принципа партнерства, мы можем говорить о создании ГЧП. Такое разграничение форм сотрудничества государства и бизнеса удобно для эмпирических исследований ГЧП.

Таблица 2

Типология подходов к предоставлению общественных благ, основанная на консолидации ресурсов и принципе партнерства

		Принцип партнерства	
		+	-
Консолидация ресурсов	+	ГЧП	Аутсорсинг через аренду, контракты на поставку
	-	Контракты на поставку	Приватизация, государственное предприятие

Размер и длительность проектов ГЧП

Как показано ранее, для оптимальности ГЧП как формы производства общественного блага должны быть три условия:

- 1) высокие издержки производства;
- 2) наличие барьеров выхода на рынок;
- 3) неэффективность мониторинга и контроля.

Можно ожидать выполнения первого и третьего условий в крупномасштабных и сложных проектах, но второе условие не содержит явного требования крупномасштабности и долгосрочности. Тем не менее типичный инфраструктурный проект является ярким примером ГЧП. Обычно такой проект длится 20–30 лет, а его стоимость измеряется миллионами долларов [16]. Кроме того, инфраструктурные проекты четко проявляют черты естественной монополии, и их организация в форме ГЧП является оптимальной

в нашем подходе. В противоположность этому в здравоохранении и образовании можно обнаружить примеры крупных и долгосрочных проектов без признаков естественной монополии; эти рынки, как правило, не связаны с барьерами входа. ГЧП в таком случае не обязательно окажется лучшей формой организации бизнеса, чем, например, контролируемые частные предприятия или конкурентный частный бизнес. Это согласуется с тем, что в указанных секторах присутствуют разные формы организации бизнеса – от государственных учреждений до частных предприятий, включая (но не ограничиваясь) ГЧП. Таким образом, крупный размер и длительный период реализации проекта могут служить *достаточным* условием для того, чтобы ГЧП была оптимальной формой организации, но их нельзя рассматривать как *необходимое* условие.

Размер и длительность создают препятствия для эмпирического исследования эффективности ГЧП. Например, два ключевых параметра исследования эффективности – перерасход средств (выход за рамки первоначального бюджета) и позднее завершение проекта [24] – окончательно могут быть оценены только по завершении проекта. Кроме того, крупные проекты менее прозрачны, что составляет препятствие для сбора данных. Далее мы покажем, что ГЧП может быть оптимальной формой организации бизнеса, даже если тот не подразумевает масштабных долгосрочных инвестиций.

ГЧП в сфере переработки твердых бытовых отходов

Утилизация твердых бытовых отходов (ТБО) является одним из наиболее распространенных примеров общественного блага. Действительно, когда вывозится мусор, каждая семья может наслаждаться чистотой (принцип неисключимости), и уровень удовлетворения каждой семьи чистотой не уменьшится с увеличением числа домохозяйств, которые также получают удовлетворение от этой чистоты (принцип отсутствия соперничества). Домохозяйства в конечном итоге могут сами индивидуально распоряжаться частью своих отходов (автаркия), например, через компостирование, однако расходы на утилизацию других типов отходов (особенно твердых) достаточно высоки, из-за чего автаркия не является оптимальной формой организации переработки отходов.

Утилизацией ТБО чаще всего занимается государство (муниципалитеты), представляя собой пример государственных (муниципальных) предприятий, используемых для производства общественных благ. Как уже было отмечено, для государственных предприятий важной является проблема внутренней эффективности, в силу чего желательно привлекать частный бизнес к утилизации ТБО. Однако переработка ТБО и особенно захоронение отходов носят характер естественной монополии (зачем создавать несколько полигонов для захоронения ТБО, если достаточно одного?). Кроме того, утилизация ТБО частными предприятиями создает риски недобросовестного поведения: захоронение ТБО трудно поддается проверке, что побуждает предпринимателей обманывать (например, образовывать несанкционированные свалки в лесу). Первая проблема может

быть решена путем регулирования, но решение проблемы асимметрии информации потребует мониторинга и, следовательно, повлечет высокие затраты на осуществление контроля.

Утилизация ТБО включает пять стадий: сбор, вывоз (транспортировку), сортировку, переработку и захоронение. В данной статье мы рассматриваем три примера утилизации ТБО в Пермском крае, который производит 1,15 млн тонн ТБО в год, из них только 705 тыс. тонн размещается на специальных полигонах, а 445 тыс. тонн (39%) нелегально утилизируется в окружающей среде (всего насчитывается более 1000 незаконных свалок мусора).

Сбор и транспортировка ТБО

В Перми сбором и вывозом мусора занимаются частные компании, выбираемые муниципалитетами по результатам открытого конкурса (всего около 30 компаний). Домохозяйства платят компании-перевозчику за сбор, вывоз и переработку/захоронение ТБО. Компании-перевозчики осуществляют сбор и транспортировку мусора на полигоны и платят полигонам за размещение ТБО. У компании-перевозчика возникают стимулы избежать дополнительных затрат на оплату использования полигонов и сваливать отходы в несанкционированных местах.

В этой системе есть два способа установления цены для компаний – перевозчиков ТБО: сумма сборов, получаемая с домохозяйств, которая определяется на конкурсной основе на этапе отбора компаний муниципалитетом, и тариф за размещение ТБО на полигонах, который определяется федеральным законом. В ходе конкурсного отбора снижается цена на сбор и перевозку мусора. В итоге добросовестные компании уходят с конкурса, так как снижение цены минимизирует прибыль, а недобросовестные компании, предложив более низкий тариф, побеждают. Подробно проблему отбора поставщиков на конкурсной основе анализирует А.Е. Иванов [2]. Эти компании обеспечивают себе прибыль за счет загрязнения окружающей среды. Кроме того, к недостаткам подобной организации бизнеса следует отнести нерегулярность вывоза отходов и отсутствие системы их сортировки (подтверждаются неформализованными интервью с представителями муниципальной власти и конечными потребителями услуги, результатами наблюдений и сообщениями в прессе¹).

В нашей классификации приведенный пример относится к предоставлению услуг контролируемым предприятием. При передаче на аутсорсинг услуги бизнесу государство сохраняет регулирование тарифов (тарифы на размещение ТБО на полигонах). Во всех других аспектах контроль и регулирование государством минимальны, в том числе мониторинг. Надлежащая же система мониторинга помогла бы избежать нарушений в сборе и транспортировке отходов, а также уменьшить уровень загрязнения окружающей среды.

Важной особенностью данного примера является отсутствие входных барьеров на рынке сбора и транспортировки отходов. В этой связи мы не можем утверждать, что ГЧП станет оптимальным решением для данного

случая, хотя принцип партнерства гарантирует, что компания, отвечающая за сбор и вывоз мусора, заботится о надлежащей утилизации ТБО, а государство учитывает высокие затраты компаний на техническое обслуживание при формировании цен. Кроме того, совместное производство благ и услуг обычно улучшает информационные потоки между партнерами, что позволит снизить затраты на осуществление контроля компаний – перевозчиков ТБО. Тем не менее применяемая в настоящее время форма организации бизнеса вполне может быть оптимальной; мы, скорее, наблюдаем провал системы мониторинга.

Хранение и утилизация ТБО

В 2008 г. в Перми проведен открытый конкурс для выбора частного оператора, которому переданы функции хранения и утилизации ТБО на одном из полигонов. В целях возведения объектов по переработке ТБО частному бизнесу переданы на условиях аренды земельные участки сроком на 15 лет. Начало проекта было отложено на 1 год. По договору аренды завод по переработке ТБО должен был быть построен в течение 2 лет после подписания договора. Однако в 2011 г. мощности по переработке ТБО построены еще не были.

С позиций нашего подхода в данном случае и ГЧП, и контролируемое частное предприятие могут быть оптимальными формами предоставления общественных услуг. Технические мощности для хранения и переработки ТБО являются относительно дорогостоящими, кроме того, существуют значительные барьеры выхода на рынок, связанные с экологической безопасностью. Однако контроль и аудит расходов не сильно отличаются от контроля и аудита любого другого бизнеса.

Описываемый пример подразумевает консолидацию ресурсов сторон через договор аренды с жестко определенным сроком и фиксированной арендной платой. Решение всех формальных вопросов, в том числе оформление права собственности муниципалитета на данный участок земли, было переложено на частного партнера. Первые два года реализации проекта показали, что большинство бизнес-рисков несет частная сторона. Это явно нарушает принцип партнерства, поэтому мы не можем классифицировать данный пример как ГЧП. Скорее, это передача частного бизнеса услуг на аутсорсинг с правовым закреплением отношений сторон через договор аренды. Государственное регулирование бизнеса находится в ведении федерального закона, который фиксирует тарифы на захоронение и переработку ТБО.

Анализ конкурсной документации и самой процедуры конкурса показал, что были допущены ошибки при составлении технического задания, а также ошибки в договоре аренды. Это привело к судебным спорам и задержкам на старте проекта, в итоге стимулы частного оператора к завершению проекта уменьшились. Действительно, если срок и сумма аренды являются фиксированными и отсчитываются от даты заключения сделки, то любая задержка на старте снижает рентабельность проекта за счет сокращения длительности «активной» части проекта. Эти договорные проблемы

усугубляются также государственным регулированием тарифов на утилизацию, которые делают невозможным гибкий подход к ценообразованию для частных инвестиционных проектов.

Указанные проблемы могут быть решены, если для предоставления такого рода общественного блага вместо аутсорсинга в качестве формы организации бизнеса применить модель ГЧП. В соответствии с принципом партнерства муниципалитет берет на себя риски и обязанности, которыми сможет более эффективно управлять, например своевременное завершение всех формальностей (оформление права собственности и т.п.). Несмотря на то что муниципалитет не может вмешиваться в сферу регулирования федерального закона относительно тарифов на утилизацию ТБО, он может регулировать условия выполнения проекта и обеспечить достаточно высокий уровень рентабельности посредством увеличения длительности проекта. Это показывает, что ГЧП, хотя и не является, с нашей точки зрения, единственной оптимальной формой организации бизнеса, позволяет преодолеть проблему неполных контрактов (оптимальное разрешение вопросов, слабо урегулированных контрактным соглашением).

Сортировка ТБО

Единственный завод по сортировке ТБО в Пермском крае находится в муниципалитете г. Краснокамск. Общая площадь свалок в Краснокамске оценивается в 0,192 км², общий объем ТБО составляет 0,395 млн тонн, в том числе 0,274 млн тонн ТБО захоронено на Краснокамском полигоне. По отчету за 2009 г. были выявлены 74 незаконные свалки, из которых ликвидированы только 2. Ранее использовавшийся полигон Краснокамска с 2008 г. закрыт, вместо него используется новый Бекрятинский полигон. В 2008 г. управление Бекрятинским полигоном передано частной компании, выбранной на основе конкурса. По условиям договора аренды частный оператор построил и в ноябре 2008 г. запустил в эксплуатацию мусоросортировочный завод производительностью 30 тыс. тонн ТБО в год. В 2009 г. общий объем ТБО, размещенный на полигоне, составил 16 883 тонн, из которых перерабатывается 1996 тонн (11,82%)².

Оптимальными формами организации бизнеса в рассматриваемом примере могут быть ГЧП и контролируемое частное предприятие. Этот пример демонстрирует много сходств с ГЧП. Консолидация ресурсов достигается за счет того, что сам полигон, являющийся муниципальной собственностью, передается в долгосрочную аренду частному оператору, завод по сортировке ТБО является частным. Пример демонстрирует успешное сотрудничество муниципалитета и бизнеса, которое предполагает соблюдение интересов обеих сторон. Однако поскольку мы не имеем доступа к официальным документам, регулирующим отношения между сторонами, мы не можем судить о том, присутствует ли принцип партнерства в договоре и если да, то в какой форме. Косвенные свидетельства говорят в пользу принципа партнерства: в отчетности муниципалитета упоминается участие в организации сортировки ТБО на полигоне. Кроме того, частный оператор сообщает об инвестировании в реконструкцию

полигона для улучшения и расширения мощностей по переработке ТБО. Данные, опубликованные частным оператором, свидетельствуют, что бизнес успешно расширяется. Предприятие развивается как комплексный бизнес, включающий сбор, транспортировку, хранение, сортировку и переработку ТБО. В газетном интервью генеральный директор этого частного предприятия подтвердил, что такой комплексный подход выгоден не только самому предприятию, но и бизнес-клиентам, которым избавление от их отходов обходится на 10–15% дешевле.

Основные результаты

Приведенные примеры дают важные подтверждения нашему подходу к ГЧП. Организация утилизации ТБО в основном осуществляется муниципальными предприятиями, что согласуется с подходом к утилизации ТБО как общественной услуге. Приведенные примеры демонстрируют варианты делегирования функций муниципалитета бизнесу, при этом два первых примера демонстрируют четкое различие с формой ГЧП. Это различие не выявляется в третьем примере. Стоит отметить, что все три рассмотренных примера представляют различные стадии утилизации ТБО, каждая из которых может быть оптимально организована в форме бизнеса, отличной от ГЧП. Тем не менее информационные потоки *между* стадиями утилизации ТБО нарушены, что может в результате приводить к неэффективному планированию. В действительности третий пример показывает, что бизнесу выгодно сосредоточить все стадии утилизации ТБО «в одних руках». Как следует из нашего анализа, такое единое предприятие по утилизации ТБО оптимально организовать в форме ГЧП как наиболее подходящей для этого сложного комплексного процесса.

Главные проблемы взаимодействия государства и частного партнера включают несовершенство контрактов, проблемы разделения рисков, несогласованность информационных потоков и разнонаправленность целей. Пробелы и ошибки в контрактах обнаруживаются в ходе реализации проекта и требуют участия обеих сторон, чтобы исправить эти ошибки как можно быстрее. Они также могут задерживать начало реализации проектов, что делает проекты с фиксированной продолжительностью менее рентабельными. Чем короче срок реализации проекта, тем острее эта проблема. Сокращение срока реализации проекта невыгодно и муниципалитету, потому что толкает бизнес-партнера к быстрому, не всегда эффективному решению возникающей проблемы. Везде, где мы видим несовершенное распределение рисков, большинство бизнес-рисков ложится на частного партнера.

ГЧП – не панацея, так как формальное юридическое соглашение может быть *неполным*. Принцип партнерства является удобным теоретическим инструментом для проведения границы между ГЧП и другими формами взаимодействия между государственным и частным секторами. Его нарушение легко обнаруживается при выявлении несовершенного разделения рисков и отсутствия участия государственной стороны в проекте. Это было проиллюстрировано первыми двумя примерами, в то время как третий пример, напротив, свидетельствует в пользу принципа партнерства.

Принцип партнерства создает стимулы для защиты интересов стороны контрагента. Это решает проблему несовершенства контрактов: стороны *совместно* решают неожиданно возникающие проблемы. С помощью принципа партнерства государство *создает* для частного партнера *стимул* следовать совместной цели. Лучшую защиту от рисков обеспечивает их разделение в рамках партнерства. Объединение ресурсов способствует достижимости проекта, обеспечивая сопроизводство и обмен информацией.

Особое замечание следует сделать относительно конкурсного отбора частного партнера. С одной стороны, такой отбор повышает эффективность совместного предприятия, обеспечивая лучшее соответствие между государственным и частным партнерами, с другой – существует опасность неблагоприятного отбора, как было показано в первом примере: высококвалифицированные поставщики не имеют стимула участвовать в конкурсе, следовательно, качество предоставляемых услуг снижается. Этого можно избежать, если цена не будет единственным или доминирующим критерием при выборе партнера.

* * *

Сочетание анализа возможных форм организации производства общественных благ с обзором существующих подходов к ГЧП позволило вывести обобщенное определение ГЧП как консолидированного предприятия государства и бизнеса, основанного на принципе партнерства (стороны заинтересованы в успехе своих партнеров). Два измерения (консолидация и партнерство) в определении четко отмежевывают ГЧП от других форм государственно-частного взаимодействия.

Данный подход выявляет условия, при которых ГЧП предпочтительнее других форм организации бизнеса в предоставлении общественных благ. Производство общественных услуг государственными предприятиями оптимально, только если можно гарантировать эффективность, например, за счет оптимальной системы управления и стимулирования. В противном случае предпочтительнее регулируемый (контролируемый) частный бизнес, способный обеспечить защиту потребителей от рыночной власти естественных монополий, или ГЧП, если мониторинг и контроль частного предприятия неэффективны. Тем не менее ГЧП не является панацеей, так как практическая реализация принципа партнерства неоднозначна (в силу несовершенства контрактов).

На примерах взаимодействия между государством и бизнесом в сфере утилизации ТБО в Пермском крае мы показали различие между ГЧП и другими формами бизнеса, подтвердив работоспособность нашего критерия. Это также дало возможность обсудить оптимальный выбор формы взаимодействия государства и бизнеса и показать, что существующие проблемы решаемы с помощью ГЧП. Таким образом, основная критика в адрес ГЧП может быть отнесена к окружающей институциональной среде (например, коррупция, несовершенные договоры, слабое нормативное обеспечение, непрозрачное регулирование и др.) или к отсутствию четкого разграничения между ГЧП и альтернативными формами организации бизнеса для производства общественных благ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Варнавский В.Г. Экономика, экономическая теория. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика. М.: Наука, 2002.
2. Иванов А.Е. Об использовании аукционов в государственных и муниципальных закупках // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 178–188.
3. Холодная Н.Д. Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 42–56.
5. Australian Government. Public Private Partnerships: Contract Management. Commonwealth of Australia: Department of Finance and Administration, 2006.
7. Brinkerhoff J.M. Assessing and Improving Partnership Relations and Outcomes: A Proposed Framework // Journal of Evaluation and Program Planning. 2002. Vol. 25 P. 215–231.
8. Broadbent J., Laughin R. Public Private Partnerships: An Introduction // Accounting, Auditing and Accountability Journal. 2003. Vol. 16. № 3. P. 332–341.
9. Coulson A. A Plague on All Your Partnerships: Theory and Practice in Regeneration // International Journal of Public Sector Management. 2005. Vol. 18. № 2. P. 151–163.
10. Edwards P. Shaoul J., Stafford A., Arblaster L. Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals. London: Certified Accountants Education Trust, 2004.
11. European Commission. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. Brussels: Directorate General Regional Policy, 2003.
12. Fourie F.C.v.N., Burger P. Fiscal Implications of Public-Private Partnerships // South African Journal of Economics. 2001. Vol. 69. № 1. P. 147–168.
13. Friend J. Partnership Meets Politics: Managing within the Maze // International Journal of Public Sector Management. 2006. Vol. 19. № 3. P. 261–277.
14. Gray J. Going Private: A \$20bn Shake-Up // Australian Financial Review. 2002. Vol. 11. № 1. P. 52–53.
15. Hodge G.A., Greve C. Public-Private Partnerships: An International Performance Review // Public Administration Review. May–June 2007. P. 545–558.
16. Hurst C., Reeves E. An Economic Analysis of Ireland's First Public-Private Partnership // The International Journal of Public Sector Management. 2004. Vol. 17. № 5. P. 379–388.
17. Ioassa E., Spagnolo G., Vellez M. Contract Design in Public-Private Partnerships. Washington: The World Bank, 2007.
18. Joyner K. Dynamic Evolution in Public-Private Partnerships: The Role of Jey Actors in Managing Multiple Stakeholders // Managerial Law. 2007. Vol. 49. № 5/6. P. 206–217.

19. Koppenjan Joop F.M., Enserink B. Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability // *Public Administration Review*. March 2009. P. 284–296.
20. Laffont J.-J. *Fundamentals of Public Economics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.
21. Lattemann C., Stieglitz S., Kupke S., Schneider A.-M. Impact of PPPs to Broadband Diffusion in Europe // *Transforming Government People, Process and Policy*. 2009. Vol. 3. № 4. P. 355–374.
22. Linder S. Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings // *American Behavioral Scientist*. 1999. Vol. 43. № 1. P. 35–51.
23. Nisar T.M. Value for Money Drivers in Public Private Partnership Schemes // *International Journal of Public Sector Management*. 2007. Vol. 20. № 2. P. 147–156.
24. Pitt M., Collins N., Walls A. The Private Finance Initiative And Value For Money // *Journal of Property Investment and Finance*. 2006. Vol. 24. № 4. P. 363–373.
25. Roumboutsos A., Chiara N. A Strategic Partnering Framework Analysis Methodology for Public-Private Partnerships // *Journal of Financial Management of Property and Construction*. 2010. Vol. 15. № 3. P. 235–246.
27. Van Ham Hans, Koppenjan Joop. Building Public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development // *Public Management Review*. 2001. Vol. 4. № 1. P. 593–616.
28. Vickers J., Yarrow Y. Economic Perspectives on Privatization // *Journal of Economic Perspectives*. 1991. Vol. 5. P. 111–132.
29. Vining A.R., Boardman A.E. Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise // *Public Choice*. 1992. Vol. 73. № 2. P. 205–239.
30. Wettenhall R. ActewAGL: A Genuine Public-Private Partnership? // *International Journal of Public Sector Management*. 2007. Vol. 20. № 5. P. 392–414.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ См., например: Кабакова Ю. «Отдельная колбаса». URL: <http://www.solidwaste.ru/publ/view/430.html>; Мусорные войны. Эпизод второй. URL: <http://media-office.ru/?go=353494&pass=0d6a1671b8ea281e5a5c42263bbb6610>; «Буматика»: комплексный подход в экологии. URL: <http://www.business-class.su/article.php?id=20310>; Деньги из мусора. URL: <http://www.eco-system.ru/about/254/?print>.
- ² Информация о функционировании ООО «Буматика», частного оператора Бекрятинского полигона: официальный сайт компании (www.bumatika.ru); Буматика. URL: <http://www.business-class.su/company.php?id=1588>; Инновационная Буматика. URL: <http://www.business-class.su/article.php?id=19472>; <http://www.kpachokamck.ru/index.php?a=2&idnews=1160>.

НАШИ АВТОРЫ

Вест Уильям Ф. (William F. West) – Ph. D., профессор, Школа правительства и государственного управления им. Дж. Буша Техасского университета в Остине (Bush School of Government and Public Service, Texas A&M University).

e-mail: vgmw@hse.ru

Виноградов Дмитрий Владимирович – Dr. rer. pol., Университет Эссекса, Колчестер, Великобритания.

e-mail: dvinog@essex.ac.uk

Гаджиева Людмила Анатольевна – кандидат педагогических наук, начальник Департамента образования администрации г. Перми.

e-mail: Gadgieva@obrazovanie.perm.ru

Голубева Анастасия Алексеевна – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета.

e-mail: golubeva@gsom.spb.ru

Грушина Ольга Валерьевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления инвестициями и недвижимостью Байкальского государственного университета экономики и права, г. Иркутск.

e-mail: olga7771972@mail.ru

Зуева Елена Львовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, заведующая кафедрой экономической теории факультета экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Пермь.

e-mail: zuevaEL@hse.perm.ru

Ишматова Диана Рафаиловна – доктор наук в области глобальных информационных и телекоммуникационных исследований Университета Васэда, Токио, Япония; старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета.

e-mail: ishmatova@gmail.com

сти органов исполнительной власти, заместитель директора Дирекции по экспертно-аналитической работе Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

e-mail: splaksin@hse.ru

Соболев Николай Андреевич – студент 2-го курса магистратуры факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

e-mail: sobolevna@rambler.ru

Стырин Евгений Михайлович – кандидат социологических наук, старший научный сотрудник отдела административного моделирования Центра анализа деятельности органов исполнительной власти, доцент кафедры государственной и муниципальной службы факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

e-mail: estyrin@hse.ru

Тищенко Евгений Николаевич – аспирант кафедры теории и практики государственного управления факультета государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

e-mail: pro-invest@inbox.ru

Харитонов Михаил Михайлович – аналитик ООО «Бизнес-решения».

e-mail: mkharitonov@sbs-consulting.ru

Шадрина Елена Витальевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Пермь.

e-mail: shadrinaev@hse.perm.ru

Шуралева Елена Владимировна – магистрант факультета менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Пермь.

e-mail: shuraleva88@hotmail.com

Якимец Владимир Николаевич – доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН.

e-mail: iakimets@mail.ru