

УДК: 338.242

Способы реализации предпринимательских проектов в рамках государственно-частного партнерства

Шпакович Д.К. shpakovichd@gmail.com

Университет ИТМО

191002, Санкт-Петербург, Кронверкский пр-т, д.49

В данной статье рассмотрены способы взаимодействия государства и предпринимательского сектора в формировании и реализации социально значимых объектов, проанализирован опыт зарубежных стран. Описаны организационные отношения образования государственно-частного партнерства в различных необходимых и востребованных отраслях: здравоохранения, строительства автодорог и жилищно-коммунального хозяйства. Обоснованы преимущества государственно-частного партнерства как для государственного сектора, так и для предпринимательского, приведены примеры и условия данного взаимодействия. Рассмотрены цели взаимодействия государственных структур и частного сектора, достоинства и недостатки данного сотрудничества, общие выгоды. Деятельность государственной инфраструктуры поддерживается организациями рыночной инфраструктуры поддержки предпринимательства и государственного, которая формируется и действует на основе рыночных отношений и дополняет усилия государства по формированию благоприятной среды для развития предпринимательских структур. Описана стратегия стимулирования и развития социально-значимых структур. Рассмотрены риски ГЧП с точки зрения предпринимательских структур государства, что в современной экономической ситуации особенно актуально.

Ключевые слова: Государственно-частное партнерство, ГЧП в России, концессии, зарубежный опыт ГЧП, реформы государственно-частного партнерства, государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве, цели государственно-частного партнерства, перспективы развития государственно-частного партнерства на 2016-17 года, стимулы развития рыночных отношений, поддержка развития социально-значимых структур, риски государства, риски предпринимательских структур, современные экономические условия.

Methods implementation of entrepreneurial projects through public-private partnership

Shpakovich D.K. shpakovichd@gmail.com

ITMO University

Kronverksky Ave., 49, Saint-Petersburg, Russia

This article describes the methods of interaction between government and the business sector in the development and implementation of socially important objects, analyzed the experience of foreign countries. Describe organizational relations formation of public-private partnerships in various necessary and popular fields: health, road construction and housing and communal services. The advantages of public-private partnerships for both the public sector and for the business, examples and conditions of this interaction. The aims of cooperation of state institutions and the private sector, the advantages and disadvantages of this cooperation, the overall benefits. Activities of public infrastructure supports the organization of market infrastructure to support entrepreneurship and the state, which is formed and operates on the basis of market relations and complements government efforts to create an enabling environment for the development of enterprise structures. We describe a strategy to promote and develop socially significant structures. Considered the risks of PPPs from the perspective of business organizations state that in the current economic situation is particularly relevant.

Keywords: Public-Private Partnerships, PPPs in Russia, concessions, foreign experience of PPPs, the reform of public-private partnerships, public-private partnership in housing and communal services, the target

public-private partnership, the prospects for the development of public-private partnership in the years 2016-17, incentives development of market relations, support for development of socially-significant structures, the state risks, the risks of business organizations, the current economic conditions.

В современной социально-экономической политике все большую актуальность приобретают проблемы, решение которых находится на стыке различных функций и субъектов их реализации. Это, в свою очередь, влечет за собой изменения в организации отношений государственного аппарата и бизнес-сообщества. Так, в Великобритании в связи с бурным развитием партнерств появилась новая специальная область экономической деятельности, называемая «государственными гражданскими контрактами и концессиями». В рамках этой деятельности государственные чиновники выступали в роли своего рода бизнесменов - покупателей услуг частного сектора и разработчиков правил и норм поведения, адекватных условиям рыночного развития подведомственных им учреждений и видов деятельности. Для проработки концептуальных вопросов партнерств правительство и ведомства стали создавать консультационные компании, а также контролирующие организации. На государственном уровне было по существу признано, что существуют сферы, где частный сектор работает лучше всего, а у государства, со своей стороны, есть потребность в заключении соответствующих контрактов с ним.

В странах Европейского Союза отдельными аспектами ГЧП ведают министерства экономики, финансов, отдельные инфраструктурные министерства, министерства регионального развития, обороны, внутренних дел, образования и здравоохранения. В США этими вопросами ведают министерства экономики, финансов, обороны, в Канаде - министерство финансов, в Австралии - министерство провинций.

Специальной проблемой для успешного развития ГЧП является эффективное распределение прав, обязанностей и сфер ответственности между частными партнерами и государством. Опыт показывает, что наиболее эффективно задачи партнерств решаются, когда к сфере ответственности государства относятся проблемы общего планирования и административные процедуры, а также определение действий в форс-мажорных обстоятельствах. В свою очередь, в сферу полномочий и ответственности частного сектора включаются вопросы детального планирования, строительства объектов, финансирования и оперативного управления их деятельностью.

В России уже сложилась определенная практика ГЧП. Проекты реализуют главным образом на региональном уровне. Во-первых, это связано с перераспределением финансовых потоков в пользу этих более глубоких звеньев общественной структуры. А во-вторых, подобная децентрализация области действия партнерских отношений способствует расширению круга лиц и организаций, прямо

заинтересованных в разработке и реализации соответствующих программ. А в целом усиливается воздействие гражданского общества на организацию государством публично-правовых отношений и эффективную реализацию публичных интересов. При этом открываются возможности значительной экономии бюджетных средств за счет сокращения непосредственного участия государства в производстве общественных услуг за счет передачи его в руки частного партнера.

Важное значение проекты ГЧП имеют на уровне местного самоуправления. На долю городов и поселков (коммунальное хозяйство) приходится основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения: поддержание в надлежащем состоянии дорожного и транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водного хозяйства и защиты окружающей среды, жилищного строительства, водоочистных сооружений, энерго- и газообеспечения и пр. Основная проблема, с которой при этом сталкиваются коммунальные власти, состоит в недостатке финансовых ресурсов. Поэтому на уровне местного самоуправления привлечение частного капитала к решению насущных социально-экономических задач стало обычной практикой.

Как показывает опыт развитых стран, именно на местном уровне чаще всего возникает дилемма - приватизировать объекты коммунальной собственности или же искать другие пути привлечения материальных и финансовых ресурсов частного сектора, в том числе инициировать проекты ГЧП. В качестве аргументов против прямой и полной приватизации чаще всего выступают опасения сокращения числа рабочих мест, удорожания коммунальных услуг, замены монополии публичных служб частной монополией и др.

Для того чтобы партнерство успешно работало, необходимо сочетание многих факторов, имеющих отношение как к представителям обеих сторон партнерства, так и к среде, в которой они взаимодействуют в процессе реализации проекта.

Что касается партнера со стороны государства, то международный и российский опыт свидетельствуют о том, что органы государственной и местной власти должны проявить политическую волю и взять на себя инициативу по привлечению бизнеса к совместной реализации проектов по оказанию услуг населению, если это является экономически оправданным. Создание ГЧП - дело новое и требует от государственных и муниципальных служащих, вовлеченных в их создание и осуществление контроля их деятельности, новых знаний, умений и навыков, которые приобретаются в процессе учебы и участия в реализации конкретных проектов. При этом органы государственной власти и местного самоуправления

должны предлагать жизнеспособные проекты и иметь необходимые права.

Частный сектор должен также проявлять инициативу и обладать соответствующим потенциалом. Необходимо наличие профессионально подготовленных, сильных в финансовом отношении, кредитоспособных партнеров.

Что касается общей среды, то важным фактором для успешной реализации ГЧП является наличие предсказуемой и устойчивой конъюнктуры рынка. Это необходимо для того, чтобы риск, принимаемый партнером из частного сектора, был для него приемлемым (например, эффективность правовой защиты частной собственности, надежность финансовых рынков, устойчивое финансовое положение подрядчика, прозрачность закупок). Помимо этого, важно обеспечить представление о партнерстве как о справедливом, открытом предприятии, создающемся в интересах общества.

Исследования показали, что важным благоприятным фактором среды развития ГЧП может быть территориальное стратегическое планирование, которое является организационным механизмом, во-первых, обеспечивающим прозрачный и открытый процесс формирования политики местного развития; а во-вторых, процессом, позволяющим учесть и согласовать точки зрения различных групп общества, добиться с их стороны поддержки, а значит, и привлечь дополнительные ресурсы для развития и реализации общественно значимых проектов. Тем самым стратегическое планирование способствует возникновению совместных проектов частного и общественного секторов и успешности их реализации.

Большинство услуг, обеспечиваемых местными органами власти, могут принести выгоду от соединения усилий частного и государственного секторов. ГЧП могут меньше подходить для услуг местных органов власти, доступ к которым не может быть ограничен (таких как услуги с характеристиками "общественных благ", включая контроль за выполнением постановлений местных органов власти, защиту окружающей среды и социальные услуги). Они также менее подходят для жизненно необходимых услуг (таких как поддержание общественного порядка, пожарная охрана и другие службы неотложной помощи).

Возможность реализации услуг через ГЧП будет зависеть от политики и взглядов местных органов власти. Однако вне зависимости от окончательной позиции местные органы власти должны тщательно рассматривать возможности создания ГЧП для реализации услуг в своих сообществах, в частности, в отношении:

- услуг, реализуемых в настоящее время;
- будущих услуг, рассматриваемых местными властями;
- инициативных предложений частного сектора.

При внедрении ГЧП для предоставления

существующих услуг, основной вопрос, который местные органы власти должны решить - какова реальная стоимость этих услуг на сегодняшний день? Местные органы власти могут встретить сопротивление, пытаясь изменить способ реализации существующих услуг с помощью ГЧП, так как с привлечением частного партнера общество может опасаться снижения качества услуг или роста цен на них, или и того, и другого. Сопротивление также может исходить от служащих местных органов власти, которые опасаются возможных изменений: сокращения персонала, снижения заработной платы и т.д.

Местные органы власти могут также применять ГЧП для реализации будущих услуг, как для принципиально новых для данного сообщества типов услуг, так и для модификации существующих услуг, обеспечивающих более высокий уровень сервиса (например, очистка воды).

Потенциальные частные партнеры могут выдвигать инициативные предложения, когда полагают, что могут оказывать какие-либо услуги на пользу обществу, местным органам власти и себе самим. Местным органам власти рекомендуется не принимать инициативные предложения на безальтернативной основе (без всестороннего анализа этих предложений с участием всех заинтересованных сторон и без конкурсной процедуры отбора претендентов).

Канадские специалисты из Министерства по муниципальным делам сформулировали несколько условий, при которых создание партнерств путем объединения активов и управленческих навыков институтов общества (муниципалитетов) и частного сектора может быть эффективно:

- проект не может быть реализован только за счет финансирования и профессиональной компетенции местных органов власти;
- с участием частного партнера качество или уровень услуг будут выше, чем в случае, если местные органы власти предоставляли бы их самостоятельно;
- участие частного партнера позволит сократить сроки реализации проекта или услуги;
- пользователи услуг являются сторонниками привлечения частного партнера;
- существует возможность конкуренции между возможными частными партнерами;
- нет нормативных или законодательных запретов на привлечение частного партнера для обеспечения услуг или осуществление проекта в данной сфере;
- результаты деятельности легко измерить и оценить;
- затраты на реализацию проекта или работ могут быть покрыты через установление оплаты потребителем;
- проект или осуществление работы позволяют активизировать инновационный процесс;
- имеется положительный опыт партнерств

между местными органами власти и частным сектором. Если ни одно из условий не выполняется, ГЧП не следует использовать. Поскольку ГЧП не есть разовая договоренность о поставке услуг, подход к выстраиванию отношений бизнеса и власти по определению должен быть стратегическим. Таким образом, ГЧП должно стать частью стратегии государственных и местных органов власти. Для этого целесообразно формирование отдельного документа - стратегии использования ГЧП, отражающего принципиальную позицию местных властей и всего сообщества и демонстрирующего будущим партнерам из частного сектора готовность властей к сотрудничеству. В стратегии использования ГЧП фиксируются:

- общие представления о планах в отношении ГЧП, видах услуг, которые будут оказывать ГЧП, предполагаемых формах партнерства и требованиях к потенциальным партнерам;

- руководящие принципы, например: ГЧП должны снижать государственные расходы на обслуживание; все инициативы ГЧП должны быть открыты и прозрачны; ответственность за определение уровня и качества первоочередных услуг останется за муниципальными властями и т. п.;

- стратегия коммуникаций, обеспечивающая открытые консультации и обсуждения всех аспектов организации ГЧП как внутри органов власти, так и с местным сообществом;

- стратегия в отношении кадров, поскольку в связи с организацией ГЧП планы многих сотрудников муниципалитета будут нарушены и необходимо обеспечить соблюдение их интересов;

- процесс ГЧП, фиксирующий стандартные процедуры создания и функционирования ГЧП;

- формальный статус стратегии использования ГЧП, гарантирующий ее стабильность и надежность. Эти принципиальные положения позволят полнее использовать возможности ГЧП при реализации стратегических планов развития регионов.

В России имеется масштабный потенциал для развития многих форм ГЧП, однако для его практической реализации необходимо решение ряда принципиальных вопросов. Обеим сторонам партнерских отношений следует четко осознать, что эффективное ГЧП нельзя рассматривать узко, только как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие проекты властей всех уровней. Нужно учитывать реальные интересы обеих сторон. Конкретные механизмы партнерств, выработанные многолетним мировым опытом, создают основу для взаимовыгодного и ответственного распределения правомочий сторон, не ущемляющего интересы каждой из них. Однако возможные преимущества не реализуются сами собой, после принятия соответствующего нормативного пакета. Главное здесь - разобраться в особенностях российской модели взаимодействия государства и бизнеса. Сейчас у нас

наблюдается причудливый симбиоз элементов нелиберальной модели, госкапитализма, остатков олигархической модели. Эффективное партнерство реально только при условии полной ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего развития страны. Без этого, без уверенности в стабильности "правил игры" от бизнеса нельзя ожидать ничего, кроме показного интереса и формального участия в крупномасштабных проектах государства в целях самосохранения. Фактор эффективного предпринимательства при этом может быть утрачен.

Развитие проектов ГЧП в Санкт-Петербурге обусловлено адаптивными действиями администрации, изучением самых передовых механизмов развития, изучением зарубежного опыта, а также грамотно сформированной региональной нормативной правовой базой. Санкт-Петербург стал первым городом, в котором был принят закон об участии в ГЧП.

За последние семь лет в Санкт-Петербурге ситуация улучшилась по разным направлениям деятельности в жилищной сфере, было сделано многое для развития жилищной политики.

Таким образом, развитие механизмов ГЧП в регионах возможным лишь при активном участии администраций, степени их понимания всех преимуществ выбранного механизма.

Основной задачей органов государственной власти при выполнении проектов ГЧП является создание большей добавленной стоимости для предоставления общественных услуг. Для достижения этой цели осуществляется предоставлением более дешевых общественных услуг, оказываемых частным бизнесом, нацеленным на результат с помощью современных методов планирования и возможностью более быстро осуществлять инновации и повышать эффективность.

Еще одной целью государства в рамках государственно-частного партнерства становится передача частному инвестору рисков, связанных со строительством, проектированием, финансированием и планированием самого объекта, а также его последующей эксплуатацией. Основной же целью частного сектора является достижение максимальной прибыли от проектов в рамках сотрудничества с органами государственной и муниципальной власти. В концепции ГЧП заложено противоречие: с одной стороны, у государства существуют обязательства перед обществом и соответствующие расходы, а с другой, у частного сектора - интересы извлечения прибыли. Однако недостаточное развитие социальной и производственной инфраструктур является препятствием, как для реализации перспективных планов бизнеса, так и для исполнения государством своих обязанностей.

Механизмы ГЧП предполагают возможности участия власти любого уровня - федерального, регионального, муниципального.

Таблица 1

Цели государства и бизнеса при использовании механизма ГЧП

Цели государства	Цели бизнеса
Повышение уровня жизни населения, содействие развитию «человеческого капитала»	Расширение пространства для свободного движения капитала, его проникновение в те сферы, которые ранее были для него недоступны
Устранение структурных ограничений экономического роста	Привлечение бюджетных средств для осуществления проекта
Содействие повышению конкурентоспособности российских компаний, укрепление их позиций на внутреннем и внешнем рынках	Расширение возможностей для получения кредитов под проект от российских и зарубежных финансовых организаций за счет получения государственных гарантий
Социально-экономическое развитие регионов РФ	Облегчение работы с органами власти и управления за счет участия государства в проекте, в том числе получение лицензий, разрешительной документации, заключений надзорных органов
Рациональная интеграция России в мировую экономику	Повышение статуса проекта за счет участия государства. Создание положительного образа компании

Основной аспект развития ГЧП состоит в том, что государственная власть определяет, в каких услугах, работах и инфраструктуре страна нуждается, а частный бизнес выдвигает свои предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.

ГЧП – это альтернатива приватизации государственной и муниципальной собственности, когда приватизация невозможна по социальным или стратегическим причинам.

Концепция ГЧП, как правило, осуществляется в следующем порядке:

1. Разработка проекта, в рамках которого частный сектор планирует, сооружает и частично управляет объектом инвестиций в соответствии с заданиями государства;

2. Финансирование инвестиций государством, в том числе в форме платы за использование инфраструктуры;

3. Заключение долгосрочного договора, содержание и структура которого характеризуется большим разнообразием, способы и сроки платежа, его зависимость от качества услуг и определенных экономических событий, распределение текущих издержек могут определяться в договорах по-разному, отражая различные цели и результаты переговоров между партнерами;

4. Переход объекта инвестиций по истечению срока договора в частную или государственную собственность.

В рамках ГЧП государство играет первостепенную роль, с одной стороны, как главный пользователь услуг (в лице населения), оказываемых в рамках проекта, а с другой – как субъект, устанавливающий специальные условия его реализации.

Таким образом, ГЧП рассматривается как концепция, позволяющая использовать ресурсы частного сектора для развития инфраструктуры, повысить качество и увеличить объем общественных услуг и избавить государство от специфических рисков, связанных с выполнением проектов.

Важная часть сделок в рамках ГЧП – распределение между участниками проекта задач, возможностей и рисков. При этом, как правило, соблюдается следующее условие: решение конкретной задачи возлагается на того партнера, который может сделать это с наибольшей эффективностью. Распределение задач и ответственности между государством и частным сектором зависит от сферы реализации проекта. Чем большее значение имеет общественная услуга (общественное благо), тем ниже рыночные риски, связанные с ее оказанием, и тем выше потребности в государственном регулировании.

Список литературы

1. Селезнев П.Л. ГЧП и его эффективность в институциональных преобразованиях экономики. М.:2014 г.;
2. Государственно-частное партнерство – первые шаги, декабрь 2013 г. <http://www.pppinrussia.ru/1145388>;
3. Smirnov A. Artificial intelligence: Concepts and Applicable Uses. Lambert Academic Publishing. - 2013;
4. Smirnov A. Creating utility – based agent using POMDP and MDP //Ledentsov Readings. – 2013. – С.697.;
5. Василенок В.Л., Шапиро Н.А. Стратегии и инструменты управления экономикой: отраслевой и региональный аспект // Финансы и кредит 2006, №23 с.80-83;

6. *Матвеева О.А., Василенок В.Л.* Организация кластеров в экономике России как формы развития хозяйственных связей между предприятиями // Экономика и предпринимательство. 2013, №9 (38). С. 211-214;

7. *Василенок В.Л., Алексахина Е.И.* Развитие предпринимательства и факторы его определяющие // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2013. №1. С.8.

8. *Усик Н.И.* Менеджмент инновационного развития экономики регионов России // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2015.

9. *Василенок В.Л., Мельников К.С.* Зарубежный опыт пенсионного обеспечения и реформирования пенсионной системы РФ // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2015.

10. *Сергеева И.Г., Цыплухина Д.Г.* Слияния и поглощения как инструмент управления промышленной корпорацией // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2015.

11. *Никитин А.А., Крылов В.А., Рябова Т.В., Василенок А.В.* Экономические и экологические аспекты использования геотермальных технологий в народном хозяйстве // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2015.

12. *Бойко И.В.* Региональное технологическое развитие в контексте преодоления общественно-экономического кризиса // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2015.

13. *Джигкаев З.Ф., Эмирова А.Е.* Концептуальные подходы органов власти к оценке эффективности государственного управления // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2015.

References

1. Seleznyov P.L. PPP and its efficiency in institutional transformations of economy. M of.:2014 g;

2. Public-private partnership – the first steps, December, 2013 of <http://www.pppinrussia.ru/1145388>;

3. Smirnov A. Artificial intelligence: Concepts and Applicable Uses. Lambert Academic Publishing.- 2013;

4. Smirnov A. Creating utility – based agent using POMDP and MDP//Ledentsov Readings. – 2013. – С.697.;

5. Vasilenok V.L., Shapiro N. A. Strategy and instruments of management of economy: branch and regional aspect//*Finance and credit* 2006, page 80-83 No. 23;

6. Matveeva O.A., Vasilenok V.L. Organization of clusters in economy of Russia as forms of development of economic communications between the enterprises//*Economy and business*. 2013, No. 9 (38). Page 211-214;

7. Vasilenok V.L., Aleksashkina E.I. Development of business and factors it defining//*the NIU ITMO Scientific magazine. Series: Economy and ecological management*. 2013. No. 1. Page 8.

8. Short mustache N.I. Management of innovative development of economy of regions of Russia//*NIU ITMO Scientific magazine. Series: Economy and ecological management*. 2015.

9. Vasilenok V.L., K.S's Millers. Foreign experience of provision of pensions and reforming of pension Russian Federation system//*NIU ITMO Scientific magazine. Series: Economy and ecological management*. 2015.

10. Sergeyev I.G., Tsyplukhina D. G. Merges and absorption as instrument of management of industrial corporation // *NIU ITMO Scientific magazine. Series: Economy and ecological management*. 2015.

11. Nikitin A.A., Krylov V.A., Ryabova T.V., Vasilenok A.V. Economic and ecological aspects of use of geothermal technologies in a national economy//*the NIU ITMO Scientific magazine. Series: Economy and ecological management*. 2015.

12. Quickly I.V. Regional technological development in the context of overcoming of socioeconomic crisis//*NIU ITMO Scientific magazine. Series: Economy and ecological management*. 2015.

13. Dzhigkayev Z.F., Emirova A.E. Conceptual approaches of authorities to an assessment of efficiency of public administration//*NIU ITMO Scientific magazine. Series: Economy and ecological management*. 2015.

Статья поступила в редакцию 04.09.2015 г.