

УДК 338

Развитие форм государственно-частного партнерства в Российской экономике

Шпакович Д.К. Shpakovich@russia.ru

Д-р экон. наук, проф. Василенок В.Л., fem1421@yandex.ru

Университет ИТМО

Институт холода и биотехнологий

191002, Санкт-Петербург, ул. Ломоносова, 9

Возникновение форм государственно-частного партнерства в Российской Федерации обусловлено взаимовыгодным сотрудничеством государства и частного сектора, требованием времени и объективной необходимостью перехода на новый уровень продуктивного сотрудничества. В данной статье описаны наиболее популярные формы сотрудничества государства и частного сектора для достижения максимальной эффективности в реализации контрактов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, формы государственно-частного партнерства, контракты, аренда, концессии, инвестиции.

Development of forms of public-private partnerships in the Russian economy

The emergence of forms of public-private partnership in the Russian Federation due to the mutually beneficial cooperation of the state and the private sector, the demand of time and the objective necessity of transition to a new level of productive cooperation. This article describes the most popular forms of cooperation between the state and the private sector to achieve maximum efficiency in the implementation of contracts.

Keywords: public-private partnerships , public-private partnerships , contracts, leases, concessions , investments.

В мировой практике сложилось множество разнообразных моделей, форм, типов и конкретных вариантов реализации партнерских отношений между государством и бизнесом. Принятые классификации ГЧП выделяют обычно следующие формы: [1]

1. Контракты как административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, на оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах.[2]

Главной отличительной чертой государственного контракта является особая цель использования товаров (услуг, работ), а именно их закупка для государственных или муниципальных нужд, в том числе в государственный резерв.

Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказов (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.[10]

2. Аренда в ее традиционной форме (договоры аренды) и в форме лизинга. Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что происходит на определенных договором условиях, передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупа государственного или муниципального имущества. Не менее распространенный механизм ГЧП как в прошлом, так и настоящем – аренда. Содержанием арендных взаимоотношений органов государственной или муниципальной власти и частного партнера является передача государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. В такого рода отношениях в обязательном порядке предусматривается возвратность самого предмета отношений, предусмотренного договором аренды, но права по распоряжению имуществом сохраняется за собственником (государством) и не передается второй стороне соглашения (частному партнеру).[3]

Модель лизинга является наиболее подходящей для сооружения общественных зданий. В мире накоплен весьма представительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом.[7]

3. Концессия (концессионное соглашение) является специфической формой отношений между государством и частным партнером, получающей все большее распространение. Ее особенность заключается в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. [8]

Источником исключительности предоставляемых по концессионному соглашению прав является не статус государства как собственника, а его прерогативы как органа публичной власти. Исключительный (монопольный) характер прав, предоставляемых государством концессионеру (частному партнеру), заключается в том, что в рамках

территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также и самого государства.

Известно, что концессии как важнейшая форма партнерства государства и частного бизнеса получили наиболее широкое распространение в инфраструктурных отраслях, где особенно остро необходимы приток частных инвестиций и высококвалифицированное управление. Различаются, по меньшей мере, на три вида концессий: 1) концессия на уже существующие объекты инфраструктуры; 2) концессия на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; 3) передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

Частный бизнес вкладывает инвестиции, управляет переданным ему имуществом и получает оплату главным образом из платежей, осуществляемых пользователями. Сами же объекты возвращаются государственным или муниципальным властям по окончании действия концессионного соглашения.

Концессии – это долгосрочное партнерство, которое позволяет сторонам осуществить стратегическое планирование своей деятельности. При заключении концессионного соглашения бизнес приобретает больше свободы при принятии административно- хозяйственных решений, решений управленческого и административного толка и может самостоятельно регулировать множество вопросов, ранее являвшихся прерогативой государства. Государство же в свою очередь оставляет за собой ряд сильных рычагов воздействия на своего компаньона и в случае нарушений действующего концессионного соглашения всегда сможет защитить общественные интересы и прав конечных пользователей, т.е. населения.

Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также в тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам.

4. Соглашения о разделе продукции. Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом частично напоминает традиционную концессию, но все же отлична от нее. Если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная по соглашению продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. Раздел продукции между государством и инвестором, его условия и порядок определяются в соглашении. В мировой практике соглашения о разделе продукции как форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом активно используются в сфере нефтяного бизнеса. [13]

В соответствии с Федеральным законом №225-ФЗ от 30.12.1995 г. «О соглашениях о разделе продукции» соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым государство предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Соглашение определяет все необходимые условия, связанные с использованием недр, в том числе условия и порядок раздела произведенной продукции между сторонами соглашения.

Эта форма, безусловно, имеет сходство с концессией, однако все же отличается от нее. Различия, прежде всего, проявляются в институте отношений собственности между частным бизнесом и государством. Так, например, в концессионных соглашениях

субъекту предпринимательской деятельности принадлежит вся выпущенная продукция, товары и услуги, а в соглашениях о разделе продукции частному инвестору принадлежит лишь его часть. Как правило, подобного рода соглашения заключаются сторонами в отношении добычи нефтепродуктов.

5. Совместные предприятия являются распространенной формой партнерства государства и частного бизнеса. В зависимости от структуры и характера совместного капитала разновидностями этой формы могут быть либо акционерные общества, либо совместные предприятия на долевом участии сторон. Существенной особенностью совместных предприятий любого типа является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Самостоятельность и свобода в принятии решений частным партнером здесь гораздо уже, чем, например, в концессиях. [13]

Совместное предприятие – хозяйственная организация, учрежденная большим числом юридических лиц, создаваемая национальными предприятиями или совместно с зарубежными партнерами на основе совместной собственности на территории одной из стран, где находится учредитель. Может иметь форму полного товарищества, общества с ограниченной ответственностью, акционерного общества.

Совместным предприятием может быть организация любой формы собственности, созданная на основе объединения имущества учредителей (юридических и физических лиц). В числе учредителей совместного предприятия могут быть и иностранные юридические и физические лица.

Особенностью совместного предприятия является наличие совместной собственности, которая функционирует на территории одной из стран (областей, регионов) учредителей такого предприятия. Целью совместного предприятия является наиболее полное использование потенциала каждой из сторон, а также максимум полезного эффекта от их деятельности. Сама возможность участия в принятии управленческих и хозяйственных решений определяется непосредственно долей в капитале предприятия.

В последние годы, области применения различных форм партнерства государства и частного бизнеса стремительно расширяются, бурно развиваются сами формы партнерств и их модификации. Так, если концессионные соглашения первоначально стандартно применялись при сооружении автострад, автостоянок, обеспечении централизованным теплоснабжением, то в настоящее время они получили распространение в таких сферах, как национальная оборона, образование, кабельное телевидение, некоторые виды городского общественного транспорта и др. В ряде стран частный бизнес проектирует, строит, а затем управляет больницами, школами и другими общественными объектами. [9]

6. Инвестиционный фонд РФ. Государственный инвестиционный фонд Российской Федерации предназначен для софинансирования инвестиционных проектов.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации – часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства. [13]

Основная цель деятельности Инвестиционный фонд РФ – поддержка приоритетных для государства и регионов конкретных инвестиционных проектов путем создания транспортной, инженерной или энергетической инфраструктуры

государственного или муниципального значения, без которой эти проекты не могут быть реализованы.

Отбор инвестиционных проектов осуществляется исходя из показателей финансовой, бюджетной, экономической и социальной эффективности проектов.

Проекты фонда отбираются в рамках публичной процедуры, предусматривающей их рассмотрение на Инвестиционной комиссии по проведению отбора проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, с последующим отбором на Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение, и утверждением паспортов проектов распоряжениями Правительства Российской Федерации. [3]

7. Другие формы. В последнее время механизмы ГЧП становятся все более разнообразными, перечень их постоянно расширяется, скоростными темпами модернизируются и совершенствуются сами модели ГЧП. Так, например, если концессионное соглашение изначально предусматривало только такую область применения, как транспортная инфраструктура, то теперь мы можем наблюдать ее развития в ЖКХ и в других объектах социальной сферы. [13]

В целом, анализируя сущность ГЧП, можно утверждать, что его главной частью является контракт между государством и инвестором, обязательным условием которого становится разделение рисков проекта. Механизмы ГЧП представляют собой не стандартные юридические формы, а отличаются в зависимости от типа партнерства и специфики отрасли. Они позволяют уменьшать степень отказа в будущем от проекта, увеличивают качество обслуживания, оптимизируют пользование ресурсами и осуществляют необходимую модернизацию объекта соглашения.

Все механизмы ГЧП уже в достаточной мере изучены и урегулированы российским законодательством. Упомянутых форм взаимодействия вполне достаточно, чтобы попытаться воплотить их в жизнь. В случае применения на местах этих разработок они способны дать толчок экономическому развитию региона.

Так можно ли сказать, что один тип ГЧП предпочтительнее, чем другой? Отвечая на данный вопрос, следует исходить из того о каком инфраструктурном объекте идет речь. Поскольку далеко не все объекты могут быть приватизированы и, наоборот далеко не все объекты, находясь в публичной собственности, могут быть столь же эффективны, что и привлечение частного сектора.

Таким образом в соответствии с поставленными целями и задачами можно сделать следующие выводы:

- ГЧП представляет собой стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и частным бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре деятельности с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления высококачественных услуг;

- ГЧП осуществляет ряд функций, основными из которых являются удовлетворение потребностей общественного сектора, используя или заимствуя ресурсы частного сектора, поддержание государственных полномочий, предоставляя услуги совместно с частным сектором, и достижение совместных поставленных целей;

- Принцип ГЧП состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства. Далее формируется весь механизм ГЧП;

- Для России положение дел в сфере ГЧП неоднозначно из-за ряда проблем правового (отсутствие необходимой нормативной базы функционирования ГЧП), экономического (неразвитость рыночных отношений) и управленческого (слабое знакомство государственной бюрократии с принципами ГЧП и отсутствие у большинства чиновников профессиональной правовой подготовки для разработки соответствующих контрактов в данной области) характера. В связи с этим возникают риски;

- Говорить об анализе эффективности механизма ГЧП для проектов в Санкт-Петербурге пока сложно. Существующие проекты находятся или в начальной стадии реализации, или на уровне проработки соглашений, подписания договоров;

- Эффективность проекта ГЧП во многом зависит от качества его подготовки. Поскольку такие проекты долгосрочные, большую роль играет определение наиболее значительных рисков, разработка мер по их снижению, а также распределения рисков между участниками проекта. Проект должен быть адаптирован под соответствующую местную, региональную специфику. Основными рисками для данного проекта будут трафик риск, доходный риск, риск изменения законодательства, риск развития конкурирующих видов деятельности;

- С точки зрения развития законодательства и гарантий инвесторам Россия не уступает многим странам мира. Коммерческие риски проекта в России готово брать на себя государство. Например, в проектах ГЧП Санкт-Петербурга. Это создает интерес к российским проектам ГЧП со стороны международных инвесторов, но большинство из них не спешило инвестировать даже до кризиса. Сказывается сформированный на Западе имидж России как «рисковой» страны, хотя иностранные капиталы текут и в страны с несравнимо более высокими рисками для инвесторов. Здесь необходимо менять ситуацию с государственным имиджем России. Кроме того, необходимо развитие инструментов страхования проектов от рисков, в первую очередь, связанных с исполнением обязательств органами государственного и муниципального управления.

Механизмы ГЧП могут быть применены не только при реализации социально-значимых проектов, но и для развития образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций.

Также вносятся изменения и в порядок предоставления земельного участка при реализации проектов ГЧП.

Реализация и разработка мероприятий по стимулированию государственно-частного партнерства в настоящее время одна из наиболее острых со стороны сотрудничества государства и частного сектора. Состояние партнёрства государства и наличие доступного и отклика частного сектора наглядно отражают степень социально-экономического развития страны, уровень развитости страны в целом, а так же привлечения инвестиций в страну.

Развитие сотрудничества государства и частного сектора является одним из основных направлений деятельности государства, поскольку только благодаря благоприятному инвестиционному климату с страну потянутся зарубежные капиталы, а так же прекратится отток отечественных инвестиций, повысится благосостояние граждан, это будет одной из основ политической и экономической стабильности государства.

Оптимальная стратегия государства на рынке для формирования благоприятных условий развития государственно-частного партнерства состоит в создании и стимулировании максимально благоприятных условий жизни для социально и экономически активных слоев населения, содействию в формировании среднего класса, с одновременной поддержкой социально незащищенных слоев населения, то есть уменьшением бедности.

Список используемой литературы:

1. Варнаровский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005 г. – с.28;
2. Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации – М.: Альпина Паблишерз, 2010 г. – 196 с.;
3. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации. М.: Научный эксперт, 2006 г. – с.564;
4. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора/ Мир перемен, 2004 г., №2. – с.13;
5. Смирнова Г.П., Смирнов А.А., Буркацкая О.А. Сравнительный анализ развития малого предпринимательства с СЗФО РФ.: Lambertacademicpublishing. – 2011;
6. Smirnov A. Artificial intelligence: Concepts and Applicable Uses. Lambert Academic Publishing. -2013;
7. Smirnov A., Abraham A., Vorobiev S. The potential effectiveness of the detection of pulsed signals in the non-uniform sampling.: IEEE. – 2013;
8. Smirnov A. Modeling improved POS tagger using HMM. – 2013;
9. Smirnov A. Creating utility – based agent using POMDP and MDP //Ledentsov Readings. – 2013. – С.697.;
10. Слагаемые интеграционного менеджмента экономического образования. Малышев А.А., Василенок В.Л., Шапиро Н.А., Вестник международной академии холода 2006 №1 с. 6-9;
11. Стратегии и инструменты управления экономикой: отраслевой и региональный аспект. Василенок В.Л., Шапиро Н.А., Финансы и кредит 2006, №23 с.80-83;
12. Организация кластеров в экономике России как формы развития хозяйственных связей между предприятиями, Матвеева О.А., Василенок В.Л., Экономика и предпринимательство. 2013, №9 (38). С. 211-214;
13. Развитие предпринимательства и факторы его определяющие, Василенок В.Л., Алексашкина Е.И., Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2013. №1. С.8
14. Инновационный потенциал развития внутреннего предпринимательства. Василенок В.Л., Негреева В.В., Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономически науки = St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics. 2012. Т. 3. № 149. С. 16-24;
15. Государство и бизнес: Институциональные аспекты. Учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2004 г. – с.70;
16. Инвестиционный фонд РФ [Электронный ресурс]. – режим доступа/
www.minregion.ru/c.373;

17. Карпус Е. Основные препятствия при реализации проектов ГЧП, 2009 г. №16. с.38-39;
18. Фурщик М.А. Новые инструменты российской структурной политики/ российский экономический журнал, 2007 г.;
19. Попова А.Б. Юридические аспекты государственно-частного партнерства в России;
20. Лысихина О.И Концессионное соглашение как форма ГЧП, 2007 г., №4. – с.4-5;
21. Гунажинова Ю.А. Формирование моделей управления МО на основе ГЧП.