

Сосновский Борис Юрьевич

магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление», магистерская программа «Система государственного и муниципального управления»
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал
Россия, Челябинск
borris_chel@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Boris Yu. Sosnovskiy

undergraduate training areas «State and municipal management»
master program «State and Municipal Management System»
The Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation
Russia, Chelyabinsk
borris_chel@mail.ru

THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация

В статье раскрыто понятие о государственно-частном партнерстве. Представлен анализ инвестиционного и инновационного развития в регионах. Кратко представлены основы для создания благоприятного инвестиционного и инновационного климата. Представлена государственная инвестиционная политика по улучшению условий развития инвестиций и инноваций (на примере Челябинской области).

Ключевые слова:

государственная политика, государственно-частное партнерство

Abstract

The article reveals the concept of public-private partnership. Presented the relevance of the development of public-private partnership in the Russian Federation. The article presents the benefits of public-private partnership for the public and for private business. Identified the basic problems of development of state-private partnership in the Russian Federation.

Keywords:

public policy, public-private partnership

В настоящее время в рамках усиливающихся внешних негативных влияний на социально-экономическое развитие Российской Федерации, все более актуальными становятся вопросы активизации отношений государства и частного бизнеса в направлении решения совместных проблем и путей выхода из сложившихся тенденций.

Повышение конкурентоспособности национальной экономики возможно через нахождение ее конкурентных преимуществ и потенциала их реализации. Конкурентные преимущества могут быть достигнуты и в результате преодоления слабостей хозяйствования, лежащих в сфере используемых факторов производства, так и за их пределами, в том числе факторов, связанных с адаптацией к рыночному спросу, с удачно выбранной стратегией хозяйственных звеньев является не менее важными аспектами повышения конкурентоспособности, чем использование

¹ Статья выполнена под научным руководством Корниенко Е.Л. к.э.н., доцента кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Челябинского филиала РАНХиГС

современных средств производства [6].

Мировая практика показывает, что чем эффективнее используются ресурсы, менее энергоемкое и материалоемкое производство продукции и услуг, где развиты и внедряются передовые и инновационные технологии, развита инфраструктура, высокое качество законотворческой деятельности, обеспечивается устойчивое развитие [5].

В настоящее время изменяются цели государства, связанные с государственным влиянием на государственную собственность и частный бизнес в условиях макроэкономических тенденций. В этой связи неотъемлемым условием нормального функционирования национальной экономики является конструктивное взаимодействие бизнеса и государственных институтов.

Переход многих государств на инновационное развитие, predeterminedил значимую роль государства и расширению его участия в инновационной активности (например, в виде увеличения бюджетных вложений в приоритетные направления исследований и разработок, адресной финансовой поддержки и т.п.), но и в развитии эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса. Как показывает опыт стран ОЭСР, одной из наиболее результативных форм такого взаимодействия является государственно-частное партнерство (ГЧП).

Несмотря на увеличение за последние годы государственного финансирования НИОКР, сложившаяся система поддержки науки и инноваций характеризуется с разной степенью эффективности. В каждом направлении существует как положительный опыт в реализации соответствующих мер, так и проблемы, требующие принятия дополнительных решений [3].

Данные направления решаются не только «финансовыми вливаниями», а скорее эффективным сотрудничеством между органами власти и частным бизнесом [4].

Государственно-частное партнерство – один из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона участвует не только в проектировании, финансировании, строительстве или реконструкции объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации (предоставление услуг на созданном объекте) и (или) техническом обслуживании [10].

Согласно Федерального закона от 13.07.2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», под

государственно-частным партнерством, муниципально-частным партнерством понимается юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с федеральным законодательством в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [1, 12].

Целью ГЧП с экономической точки зрения является стимулирование привлечения частных инвестиций в производство услуг, работ и потребительских товаров, которые должны быть обеспечены публично-правовыми образованиями за счет средств соответствующих бюджетов.

С юридической точки зрения речь идет о взаимоотношениях публично-правовых образований (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) и частных лиц. Данные отношения строятся на соглашении о государственно-частном партнерстве (далее – СГЧП), соглашении о муниципально-частном партнерстве (далее – СМЧП) или концессионном соглашении (далее – КС), заключаемых между ними и являющихся по своей правовой природе гражданско-правовыми договорами.

СГЧП (СМЧП) и КС являются самостоятельными правовыми институтами, рассмотрение, заключение и реализация которых регулируется отдельными федеральными законами. Вместе с тем КС – это одна из форм (моделей) ГЧП. Основанием заключения СГЧП (СМЧП) или КС всегда является решение уполномоченного публичного органа, представляющего интересы публично-правового образования, о реализации определенного проекта.

Способом заключения СГЧП (СМЧП) или КС является проведение торгов в форме конкурса на право заключения соглашения. Также в федеральных законах отдельно обозначены случаи, когда заключение соглашения возможно без конкурса [10].

В силу своей актуальности, за последние два десятилетия тема ГЧП стала предметом исследования многих авторов: О.Ю. Атькова, А.А. Алпатова, А.В. Пушкина, Р.М. Джапаридзе, Н.Д. Холодной, А.И. Татаркина, О.А. Романовой и Ю.Г. Лаврикова, Д.Г. Лобок, К.И. Колесниковой, В.Г. Варнавского, А.В. Клименко и др. [7].

Наиболее общее определение ГЧП дано В.Г. Варнавским: «Государственно-частное партнёрство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг» [8].

Согласно мнения Ткаченко М.В., актуальность развития ГЧП и МЧП в Российской Федерации заключается в следующем [11]:

- развитие инфраструктуры необходимо для стимулирования экономического роста (по расчетам Всемирного Банка 10 % увеличение финансовых вложений в инфраструктуру обеспечивает 1 % рост экономики);
- прогнозируется сокращение бюджетных расходов, в том числе в инфраструктурные проекты (приоритет при бюджетном планировании отдается текущим социальным обязательствам публично-правовых образований);
- в существующих условиях бизнес не заинтересован идти в инфраструктурные проекты на чисто рыночных условиях (в первую очередь инвестиционная привлекательность снизилась в социальной и коммунальной сферах);
- уровень износа основных фондов в инфраструктурных отраслях в России оценивается как высокий (выше, чем в среднем по странам БРИКС, ~ 45-55%, Россия находится на 101 месте среди стран мира по качеству инфраструктуры);
- по оценкам Всемирного Банка общие расходы на инфраструктуру в России должны составлять 4-5 % ВВП.

Признаки государственно-частного партнерства [10]:

1. Долгосрочный характер партнерства (для СГЧП не менее 3-х лет). В среднем по статистике КС в России заключаются на срок 13 лет. Долгосрочный характер проектов в сфере ГЧП следует из необходимости возврата частных инвестиций и комплексного характера таких проектов.

2. Распределение рисков и ответственности между партнерами за счет привлечения частного инвестора не только к созданию объекта, но и к его последующей эксплуатации и (или) техническому обслуживанию. Риски в инфраструктурных проектах – это вероятные изменения показателей проекта, влияющие на доходы и расходы сторон по проекту. Распределение рисков – обязательное условие структурирования отношений частной и публичной сторон в проектах ГЧП, и наибольшая сложность при подготовке проекта ГЧП возникает как раз при поиске оптимального распределения рисков.

3. Полное или частичное финансирование создания объекта общественной инфраструктуры частной стороной. Основным отличием ГЧП от государственного заказа является обязательное финансирование создания объекта частным партнером (концессионером), при этом публичный партнер (концедент) вправе компенсировать часть затрат, понесенных на создание объекта соглашения, а также осуществлять полное или частичное финансирование затрат, связанных с эксплуатацией и (или) техническим обслуживанием объекта соглашения.

Преимущества механизма ГЧП для публичной и для частной стороны представлены в аналитической таблице 1 [10].

Таблица 1 – Преимущества государственно-частного партнерства для публичной и для частной стороны

Для публичной стороны	Для частной стороны
Возможность привлечь частного инвестора к финансированию создания объекта позволяет реализовывать инфраструктурные проекты даже в условиях отсутствия бюджетных средств, по сути, «в рассрочку» без увеличения долговой нагрузки	Закрепление условий взаимодействия с публичной стороной в рамках долгосрочного соглашения
Возможность объединения в рамках одного проекта различных этапов (проектирование, строительство и эксплуатация)	Возможность предоставления земельного участка, лесного участка, водного участка и (или) участка (иных водных, лесных и пр.) без торгов для целей реализации СГЧП (СМЧП)
Возможность приобретать не объект, а услугу за счет платежей, привязанных к объему и качеству ее оказания, что также способствует развитию конкуренции на рынке социально значимых услуг	Возможность софинансирования проекта публичной стороной, получения дополнительных гарантий (в т.ч. минимальной доходности)
Возможность использовать ресурсы и компетенции частного партнера (концессионера) для оказания социально значимых услуг, повышения их качества и удовлетворенности потребителей	Возможность увеличивать свою выручку по проекту за счет оказания дополнительных платных услуг и/или применения различных решений, снижающих затраты
Передача части рисков по проекту частному партнеру (концессионеру)	Передача части рисков по проекту публичному партнеру (концеденту)
Снижение присутствия государства в экономике	Расширение сферы деятельности за счет секторов, традиционно занимаемых государством
В случае частной инициативы - возможность переложить затраты, связанные с разработкой проекта, на частного инициатора проекта и сократить срок отбора инвестора	В случае частной инициативы - возможность самостоятельно проработать структуру проекта и предложить проект соглашения, сократить срок заключения соглашения

Среди основных проблем развития ГЧП в Российской Федерации Ткаченко М.В. выделяет следующие [11]:

- отсутствие стратегического целеориентированного подхода к планированию и развитию инфраструктуры;
- недостаточный уровень развития нормативно-правовой и методологической базы в сфере ГЧП;
- отсутствие системы управления сферой ГЧП на федеральном уровне и унифицированной модели на региональном и местном уровне;
- недостаточный уровень развития бюджетных и финансовых механизмов для эффективной реализации проектов ГЧП;
- низкий уровень развития рынка частных операторов и конкуренции в сфере ГЧП, в том числе по причине существующих правовых ограничений и барьеров.

Общемировые тенденции развития инфраструктуры выглядят следующим образом [11]:

1. Перекалываются расходы на потребителя. Это выражается в строительстве большего числа платных инфраструктурных объектов. Потребителям приходится оплачивать реальные затраты на используемую ими инфраструктуру, что неизбежно приведет к более реалистичному ценообразованию.

2. Более активное участие государственных и муниципальных органов. В текущей ситуации на рынке частные инвесторы не охотно идут в сферу общественной инфраструктуры, в связи с чем правительства вынуждены брать на себя роль лидера: брать на себя большие риски и обязательства по проектам чем раньше, вести более агрессивную политику по привлечению инвесторов.

3. Усиление внимания к вопросам снижения расходов. Правительства многих стран начинают досконально изучать стоимость своей инфраструктуры, дабы найти возможности, позволяющие сделать ее более приемлемой в ценовом отношении.

4. Усиление роли планирования развития инфраструктуры. В ведущих странах наблюдается тенденция к усилению роли и совершенствованию государственного планирования развития инфраструктуры для стимулирования рынка инфраструктурных проектов, в том числе с привлечением внебюджетных средств.

5. Активное использование различных моделей реализации проектов. Как развитые, так и развивающиеся страны все активнее используют модели реализации инфраструктурных проектов, в которых учитываются долгосрочные цели и стоимость

всего жизненного цикла объекта, а также предусматривается возможность привлечения инвестора.

Текущее состояние и тенденции развития инфраструктуры в России [11]:

1. Колоссальное недофинансирование. По экспертным оценкам, в социальной сфере потребность в финансировании объектов общественной инфраструктуры составляет 18,2 трлн рублей, в сфере энергетики и водоснабжения этот показатель достигает 6,1 трлн рублей.

2. Несбалансированное развитие. В 2013 г. основной объем инвестиций приходился на основные фонды предприятий добывающей промышленности (свыше 30 %), а объем инвестиций в модернизацию объектов социальной инфраструктуры – не более 3 %.

3. Низкая доля внебюджетных средств. Внебюджетные средства составляют от 2 % в социальной сфере до 10 % в сфере транспорта, в общем объеме затрат на создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры.

4. Ускоренное развитие рынка инфраструктурных компаний. Реализация «мегапроектов» (Универсиада, Зимняя Олимпиада, Чемпионат Мира и др.) приводит к значительному росту рынка частных застройщиков и развитию их компетенций, однако отказ от вовлечения частных компаний в процесс управления объектами общественной инфраструктуры не позволяет аналогичным образом развивать рынок частных операторов и привлекать частные компетенции для эффективной эксплуатации объектов.

5. Переход от капиталоемких, но простых проектов – к менее дорогим, но более «умным». Ситуация в экономике заставляет государство пересматривать свои планы в отношении мегапроектов в сторону более технологичных и недорогих проектов.

По данным исследований на 2010 г. к основным сферам применения ГЧП в России были отнесены: строительство жилых объектов (35 %); ЖКХ (26 %); переработку твердых бытовых отходов (17 %); транспорт (9 %) [2].

Согласно данным Единой информационной системы государственно-частного партнерства в России, в базе проектов зарегистрировано 1407 проектов:

- федерального уровня – 15 проектов;
- регионального уровня – 195 проектов;
- муниципального уровня – более 1190 проектов.

По состоянию на 1 марта 2015 года в 68 регионах принят закон об участии субъекта Российской Федерации в государственно-частных партнерствах, еще в 4 субъектах Российской Федерации такой закон разработан и находится на рассмотрении в законодательном органе государственной власти субъекта; в 40 регионах действуют нормативные акты, которые устанавливают порядок работы с проектами государственно-частного партнерства; на территории 21 субъекта Российской Федерации один или несколько муниципальных образований приняли нормативно-правовые акты, которые регулируют развитие муниципально-частного партнерства и/или реализацию проектов МЧП; в 74 субъектах приняты инвестиционные меморандумы, программы или стратегии, в которых упоминается государственно-частное партнерство как механизм привлечения инвестиций; в 18 субъектах имеются планы развития ГЧП и/или программы реализации проектов ГЧП в субъекте РФ; в 76 регионах определены или созданы органы власти субъекта РФ, функциональные подразделения и/или коллегиальные органы, которые ответственны за развитие ГЧП; в 46 регионах должностные лица, имеют специальную квалификацию в сфере управления проектами ГЧП [9].

Если за статистическую основу взять проекты ГЧП, которые прошли стадию коммерческого закрытия, то получается, что по сравнению с 2013-2014 годами рынок проектов ГЧП показал крайне высокий среднегодовой темп роста (CAGR) в количественном выражении. Во многом это связано с развитием законодательства о концессионных соглашениях – существенный импульс был предан инвестициям в ЖКХ, появились дополнительные гарантийные инструменты для инвесторов, был введен институт частной концессионной инициативы.

Анализ реализации проектов ГЧП, по отраслям инфраструктуры показывает, что значительная их часть сконцентрирована в коммунальной сфере – более 900 проектов (около 67% от общего количества).

Объекты энергетической и инженерно-коммунальной инфраструктуры входят в число приоритетных отраслей для реализации концессионных соглашений в Российской Федерации.

Коммунальная сфера долгое время находилась без внимания со стороны частного сектора по причине традиционной ответственности органов публичной власти, отсутствия долгосрочных тарифных программ, отсутствия законодательно

закрепленных конкурсных процедур на право аренды коммунального имущества и ряда других факторов.

Основной формой привлечения бизнеса в коммунальную и энергетическую инфраструктуру являлись договоры аренды. Однако такая форма партнерства не может быть эффективной для данной отрасли, т.к. ответственность за развитие и модернизацию арендуемых основных фондов полностью лежит на собственнике данных фондов и не переходит к арендатору, который отвечает только за их эксплуатацию и содержание.

Вместе с тем, отрасли необходимо техническое обновление. Договоры аренды, предусматривающие инвестиционные обязательства, довольно сложны, а потому вероятность их распространения невелика.

Исходя из этого, концессионные соглашения представляются наиболее эффективным способом модернизировать коммунальную инфраструктуру, привлекая инвестиции со стороны частного сектора.

В настоящее время развиваются новые отрасли применения ГЧП: экологические проекты, внедрение систем управления движением и пр. В настоящее время в России достаточно отраслей экономики, нуждающихся в применении актуальных инструментов ГЧП: федеральные целевые программы (доступное жилье; развитие социальной инфраструктуры, транспорт); ОЭЗ (портовые; туристско-рекреационные; технико-внедренческие; промышленно-производственные); специальные проекты («Сочи-2014»; «Красноярск-2020», «Урал – промышленный, Урал – полярный»); международные транспортные коридоры («Европа-Китай»; «Урал – промышленный, Урал – полярный», «Север-Юг») и др.

Таким образом, решение основных проблем развития государственно-частного партнерства в регионах, на наш взгляд, реализуется через превращение органов государственной власти в действенного агента модернизации по всем направлениям развития государственно-частного партнерства.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 13.07.2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. Ганжа, И.В. Теоретические подходы к развитию государственно-частного партнерства / И.В. Ганжа // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2012. – №2.

3. Корниенко Е.Л. Использование налогового и бюджетного механизмов в реализации государственной инновационной политики в Российской Федерации / Управление инновациями: теория, методология, практика. – №3. ЦРНС. Новосибирск. – 2012. – С. 13-19

4. Корниенко Е.Л. Развитие субъектов малого предпринимательства в регионе (на примере Челябинской области) // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – №3 – С. 78-84.

5. Корниенко Е.Л. Устойчивое развитие и внутренние факторы экономического роста // Актуальные вопросы современной науки. – 2009 – №9-2. – С. 145-165

6. Национальная экономика: учебник / Под ред. П.В. Савченко. – 2-е изд., переаб. и доп. – М.: Экономистъ, 2007. – 864 с.

7. Хакимов Р.Ш., Таукаев Р.Б. Опыт государственно-частного партнерства в реформировании ЖКХ (на примере Аргаяшского муниципального района Челябинской области) // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. №12 (367). Экономика. – Вып. 50. – С.121-127.

8. Варнавский, В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнёрства к реальной экономике [Электронный ресурс] / В.Г. Вранавский. – URL: <http://www.opec.ru/pointdoc.asp?tmpl=pointdocprint&dno=50580#33> (20.09.2016)

9. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства. 2014-2015 гг. Министерство экономического развития РФ. НП. Центр развития ГЧП – М., 2015. http://minek.rk.gov.ru/file/File/2015/docs/GChP/Rejting_regionov_Rossii_po_urovnyu_razvitiya_GChP.pdf (20.09.2016)

10. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики. Министерство экономического развития Российской Федерации. Москва, 2016. – 161 с. – <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/support/20160829> (20.09.2016)

11. Ткаченко М.В. Основные положения Концепции (стратегии) развития государственно-частного партнерства в РФ до 2020 года. Центр развития ГЧП – <http://pppcenter.ru/> (10.10.2016)

12. Информационно-правовая система Консультант плюс. – <http://www.consultant.ru>