

II. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

УДК 338.23

G.I. Leonova

THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

This article explores the concept of public-private partnerships (PPPs), which is a mechanism and has established itself quite well in various countries and is also necessary for use in the Russian Federation. Projects were also studied in relation to which it is possible to talk about the presence of some of the signs that determine the private-law nature of the relationship arising between a public law entity and a private investor as a result of an investment agreement. It should be noted that projects in the sphere of housing and communal services, engineering and transport infrastructure prevail among the leading projects, but common difficulties for public-private partnerships in Russia were also identified.

Keywords: public-private partnership, PPP, interaction of the state and business, market economy.

Г.И. Леонова¹

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

В данной статье изучено понятие государственно-частного партнёрства (ГЧП), которое является механизмом, достаточно хорошо зарекомендовавшим себя в различных странах, а также является необходимым в использовании в РФ. Также были изучены проекты, в отношении которых возможно говорить о присутствии некоторых признаков, которые определяют частноправовую природу отношений, возникающих между публично-правовым образованием и частным инвестором в результате заключения инвестиционного соглашения. Следует отметить, что преобладают среди проектов-лидеров – проекты в сфере ЖКХ, инженерной и транспортной инфраструктуры, но при этом были выявлены и общие для государственно-частного партнёрства в России трудности.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, ГЧП, взаимодействие государства и бизнеса, рыночная экономика.

DOI: 10.36807/2411-7269-2020-2-21-12-17

В нынешнее время государственно-частное партнёрство (ГЧП) представляется механизмом взаимодействия, отлично зарекомендовавшим себя в развитых государствах и важным для применения в Российской Федерации. Взаимодействие государства и бизнеса представляется значимой основой формирования нынешней рыночной экономики, к тому же именно от готовности страны взаимодействовать с бизнесом в трудных посткризисных условиях зависит эффективная реализация возможности государственно-частного партнёрства.

Международный и отечественный опыт, собранный в течение минувших 15–20 лет, говорит о том, что одним из ключевых механизмов расширения ресурсной основы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, увеличения производительности управления государственной и муниципальной (общественной) собственностью представляется ГЧП. Подобное партнёрство представляет собой сравнительно новое явление в мировом хозяйстве, отражающее процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса [2].

На нынешнем этапе глобализации мировой экономики увеличивается стремление к активизации экономических отношений государственных органов и бизнеса в направлении открытия для собственного капитала сферы государственной собственности. Подобного рода партнёрство даёт возможность привлечь в социальный сектор вспомогательные ресурсы, снизить остроту бюджетных проблем, совместить возможности госу-

¹ Леонова Г.И., аспирант кафедры экономической безопасности, бухгалтерского учёта и аудита Института экономики и управления; Северо-Кавказский федеральный университет, г. Ставрополь
Leonova G.I., Postgraduate of the Department of Economic Security, Accounting and Auditing, Institute of Economics and Management; North Caucasus Federal University, Stavropol
E-mail: gkuzminova@mail.ru

дарственного управления и личные принципы хозяйствования, инвестиции, менеджмент, инновации.

Поскольку общественно значимые проекты представлены капиталоемкими, а финансовые затраты не в состоянии независимо обеспечивать их поддержку, финансовые обязательства государства беспрерывно увеличиваются. В данной ситуации уместно вовлечение средств корпоративного и частного бизнеса. При этом инвестиции инвестора возвращаются в рассрочку за счёт налоговых поступлений в финансы бюджетов и, кроме того, путём взимания платы с потребителей услуг.

Заметим, что необходимо создание подходящих условий для формирования ГЧП, что даст возможность стимулировать активность ГЧП, увеличить сферы применения в соответствии с созданными проектами стратегического развития страны и регионов, гарантировать развитие рынка ГЧП-проектов, стимулировать предложения со стороны собственных инвесторов, подкреплять "точки роста" экономики, вовлекать в реализацию проектов резервные средства иных субъектов. В результате можно будет полностью раскрыть возможности такой нынешней формы исполнения проектов как ГЧП [2].

Также существует потребность теоретического осмысления проблем, появляющихся в процессе функционирования механизма ГЧП, неординарных проблем управления объектами собственности и их отчуждения, осуществляемых в тесной взаимосвязи с изучением финансового механизма, источников финансирования, а также форм и процессов финансового обеспечения ГЧП, образующихся рисков, критериев оценки настоящих финансовых и социальных результатов.

В научной литературе существует достаточно большое количество работ как зарубежных, так и российских авторов, посвящённых изучению вопросов организации государственно-частного партнёрства.

Специфики государственно-частного партнёрства как феномена и как определения рассматриваются в работах таких учёных, как К.А. Антонова, Е.А. Дынин, К.В. Екимова и др. [3], [7], [9].

Так, К.А. Антонова в собственном исследовании "Государственно-частное партнёрство как условие общественно-финансового развития РФ" излагала следующее: ГЧП – институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом, реализуемый в договорной основе между государственными органами управления и собственными структурами, где предметом договора выступает государственная собственность [3].

Также, Е.А. Дынин полагает, что ГЧП – это совокупность вещественных и нематериальных ресурсов общества (государства либо местного самоуправления) и частного сектора в длительной и выгодной основе для создания социальных благ либо оказания социальных услуг [7].

При этом есть и обширное определение о том, что для ГЧП допускается отнести любой проект, подразумевающий общую работу страны и бизнеса по достижению совокупной цели, при условии, что он финансируется как из бюджетных, так и из частных источников.

Центром ГЧП под государственно-частным партнёрством подразумевается проект по новому строительству объектов важных вложений, реализуемый в социальных интересах, ответственность за которые закреплена за органом государственного либо муниципального управления, федеральным органом исполнительной власти.

Принимая во внимание вышесказанное, можно ограничить сферу ГЧП и ограничиться проектами, в отношении которых возможно говорить о присутствии последующих признаков:

- предоставление публичных услуг либо создание объектов общественной инфраструктуры общими усилиями государства и частного бизнеса;
- контрактные отношения между сторонами;
- планирование расходов, выгод и рисков проекта;
- соразмерность приоритетам социально-экономического развития РФ либо субъекта РФ;
- стабильность условий осуществлений проектов и гарантий прав;
- отбор частной компании на прозрачных конкурсных принципах [2].

Рассмотрим государственно-частное партнёрство и муниципально-частное партнёрство в РФ, представленное на Рис. 1 и основанное на последующих принципах.



Рис. 1 – Принципы государственно-частного партнёрства

Итак, указанные принципы определяют частно-правовую природу отношений, возникающих между публично-правовым образованием и частным инвестором в результате заключения инвестиционного соглашения.

Рассмотрим состояние ГЧП в Российской Федерации. Типичные примеры проектов ГЧП, реализуемые в России представлены в Табл. 1.

Таблица 1 – Состояние ГЧП в РФ

№ п/п	Проект в сфере	Описание проекта
1	ЖКХ	Передача муниципального жилищного фонда на обслуживание коммерческой фирме, создание управляющих компаний в сфере управления и обслуживания жилищного фонда; обеспечение жилого сектора теплом и горячей водой
2	Социальная сфера	Создание социально-реабилитационного центра для несовершеннолетних; сотрудничество в области образования
3	Транспорт	Строительство автодороги; организация пассажирских перевозок
4	Недвижимость	Строительство гостиницы; программа "Жильё – молодым"
5	Экология и благоустройство	Реконструкция территории городского сада; сооружение набережной; реконструкция площади

Итак, среди проектов-лидеров преобладают проекты в сфере ЖКХ, инженерной и транспортной инфраструктуры.

В отличие от многих зарубежных стран, в России ГЧП всё ещё находится в стадии развития и формирования определённых инструментов, хотя результаты подобного партнёрства уже можно наблюдать.

Наиболее известные формы взаимоотношений на уровне регионов – заключение договоров между управлением больших корпораций и главами администраций тех регионов и населённых пунктов, где проводится производственная и другая работа кор-

пораций-соучастников договоров. однако имеются и другие разные формы партнёрства, которые варьируются в зависимости от уровня сопричастности бизнеса на различных стадиях создания [11].

Выделим общие для государственно-частного партнёрства в России трудности:

1. Механизмы российского ГЧП недостаточно проработаны на законодательном уровне. Нужна вразумительная юридическая позиция, касающаяся собственности, структуры налогообложения и регулирования возможных конфликтов интересов.

2. Для эффективного функционирования системы ГЧП необходимо обеспечивать повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Необходимо уделять внимание росту профессионального уровня "на местах", реализации консультационной поддержки проектов на региональном и муниципальном уровнях.

3. Обеспечивать прозрачность конкурсных процедур доступа участников рынка к механизмам ГЧП.

4. Недостаток системного видения ГЧП в качестве инструмента стратегического развития. В результате не формируется госзаказ, с помощью которого можно минимизировать риски введения новых идей.

5. Административные барьеры и нехватка налоговых стимулов для низкодоходных проектов в социальной сфере.

6. Невысокий уровень доверия между сторонами партнёрских отношений (порождает различные формы давления и уход от ответственности) [11].

Так, Минэкономразвития РФ в информационно-аналитическом обзоре представляет результаты проведения мониторинга рынка концессионных соглашений (КС), соглашений о государственно-частном партнёрстве (ГЧП), соглашений о муниципально-частном партнёрстве (МЧП), подготовленные с использованием сведений, представленных в государственной автоматизированной информационной системе "Управление" (ГАС "Управление").

По состоянию на начало 2020 г. в РФ заключено 3,1 тысяч КС с общим объёмом инвестиционных обязательств 1,7 трлн руб., что составляет порядка 1,6 % от ВВП страны за 2019 г.

В среднем за последние пять лет в РФ ежегодно заключается порядка 500 новых КС с объёмом инвестиций 280 млрд руб. Наибольшее количество КС приходится на муниципальный уровень (94 %), однако больший объём инвестиций в КС (42 %) законтрактован на федеральном уровне, что представлено на Рис. 2.

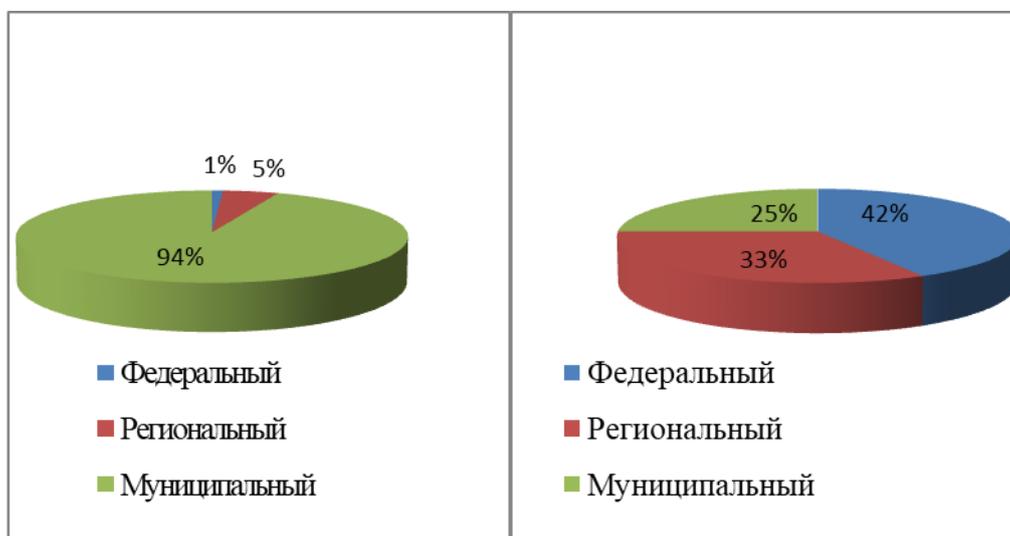


Рис. 2 – Распределение количества КС (график слева) и объём инвестиций в КС (график справа по административным уровням)

Новая глава в современной истории рынка концессий в РФ началась в 2005 г., когда был принят Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (Закон о КС). В 2009 г. были заключены первые в России транспортные концессии федерального уровня – в отношении первого участка платной автомобильной дороги М-11 "Москва – Санкт-Петербург".

Соглашения о ГЧП и МЧП в российской практике являются немногочисленными. В настоящее время на всех административных уровнях заключено 25 соглашений о ГЧП,

МЧП (1 – федеральное, 6 – региональных, 18 – муниципальных) с общим объёмом инвестиций 59,6 млрд руб., из которых 45,5 млрд руб. являются внебюджетными инвестициями [11].

Наиболее крупным среди них является заключённое в 2019 г. на федеральном уровне соглашение о ГЧП в отношении объектов, предназначенных для обеспечения маркировки отдельных видов товаров и мониторинга их оборота, что изображено на Рис. 3.



Рис. 3 – Распределение количества соглашений о ГЧП и МЧП по отраслям-реализациям

Таким образом, видно, что соглашения о ГЧП, МЧП реализуются преимущественно в сфере образования.

В 2020 г. также ожидается принятие проекта федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнёрства", разработанного Минэкономразвития России.

Законопроектом, в частности, предусматривается:

- совершенствование форм государственной поддержки проектам, реализуемым на основе соглашений о ГЧП, МЧП, в том числе повышение их правовой определённости;
- совершенствование конкурсных процедур и обеспечения обязательств по участию в конкурсе только в форме банковской гарантии;
- защита интересов лица, осуществившего предпроектную подготовку в порядке "частной инициативы", в случае если по итогам рассмотрения такой инициативы и проведения конкурса данное лицо не определено победителем конкурса [11].

Таким образом, суммируя все показатели и возможности ГЧП, можно сделать вывод, что государственно-частное партнёрство в современном мире при грамотном и рациональном поведении – механизм, который может стать основой создания высокотехнологических корпоративных структур, призванных обеспечить ориентацию бизнеса и государства на решение задач, связанных с выводом реального сектора экономики из финансового кризиса.

Список использованных источников

1. Абдикеев Н.М. Оценка эффективности финансово-экономических механизмов государственного стимулирования инновационной активности в России / Н.М. Абдикеев, Е.Б. Тютюкина, Ю.С. Богачёв, Е.Л. Морева // Финансы: теория и практика. – 2018. – № 5. – С. 41.
2. Амуниц Д.М. ГЧП. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов. – 2015. – С. 16-24.
3. Антонова К.А. Теоретические основы государственно-частного партнёрства // Вестник университета, 2016. – 334 с.
4. Винслав Ю.Б. Федеральный закон о промышленной политике: снова об актуальности законодательной новации как таковой, о системных изъянах и направлениях доработки конкретной версии документа / Ю.Б. Винслав // Российский экономический журнал. – 2015. – № 4. – С. 12-33.

5. Горлов С.М. Институциональные императивы государственного и частного партнёрства в аграрной сфере региона / С.М. Горлов, М. Джавадова // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. – 2016. – № 3. – С. 56-60.
6. Государственно-частное партнёрство (ГЧП) // URL: <http://stavinvest.ru/work/public-privatepartnership-ppp> (дата обращения: 15.10.2019).
7. Дынин Е.А. Риски бизнеса в Государственно-частном партнёрстве // Общество и экономика, 2017. – 211 с.
8. Едророва В.Н. Финансовый мониторинг как категория научного исследования / В.Н. Едророва // Финансы и кредит. – 2016. – № 14. – С. 27-32.
9. Екимова К.В. Развитие региона на основе формирования отраслевых кластеров: монография / К.В. Екимова, Е.В. Федина. – Челябинск: Изд. центр ЮУрГУ, 2017. – 423 с.
10. Министерство экономического развития Российской Федерации: официальный сайт // URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev> (Дата обращения 12.10.2019).
11. Практика внедрения государственно-частного партнёрства в России // Научное сообщество студентов XXI столетия. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ: сб. ст. по мат. XIII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 13 // URL: <http://sibac.info/archive/economy/Economy05.11.2013.pdf> (дата обращения: 28.02.2020).
12. Родионова И.А. Формы государственной поддержки науки и инноваций: отечественный и зарубежный опыт / И.А. Родионова, Т.В. Говорунова, В.И. Норovyткин // Аграрный научный журнал. – 2017. – № 5. – С. 91.
13. Севастьянова И.Г. О механизмах поддержки инновационной деятельности в условиях модернизации Российской экономики / И.Г. Севастьянова, М.А. Докшина // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 2. – С. 202.
14. Смитиенко Б.М. Мировая экономика / Б.М. Смитиенко. – Москва: Юрайт, 2013. – 590 с.
15. Фирсова А.А. Проблемы и перспективы реализации государственно-частного партнёрства в инвестировании инновационной деятельности России / А.А. Фирсова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2011. – № 5. – С. 24.
16. Шилкина О.А. Теоретические аспекты формирования механизма государственно-частного партнёрства на региональном уровне / О.А. Шилкина // Вестник академии: научный журнал Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы. – 2015. – № 2. – С. 93-98.