государственно-частное партнерство в России: проблемы развития

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с развитием в России государственно-частного партнерства: инструменты, потенциал, имеющийся в стране, проблемы и задачи, которые следует решать.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственные корпорации, государство и частный бизнес, законодательство, институт концессии

Степанова Людмила Владимировна
аспирантка кафедры экономики и агробизнеса, Институт экономики и финансов АПК, Красноярский государственный аграрный университет, заместитель главы администрации г.Ачинск
Titova-e-v@mail.ru

Одним из способов привлечения частного бизнеса в инновационную сферу и разделения государством совместно с инвестором первоначальных рисков являются государственно-частные партнерства (ГЧП). В настоящее время концепция государственно-частного партнерства приобретает в России все большее применение, и повышенное внимание к данной проблеме требует детального анализа проблем и перспектив взаимодействия государства и бизнеса в процессе инвестирования инновационной деятельности.

Принципы государственно-частного партнерства представляют собой принципы гражданского права. В связи с этим было бы правильнее говорить не о «принципах ГЧП», а о «принципах гражданского права, характерных для отношений с участием публично-правового образования».

Инструменты государственно-частного партнерства

В настоящее время в Российской Федерации используется несколько основных инструментов (форм) ГЧП. К их числу относятся [1]:

– инвестирование в уставные капиталы хозяйственных обществ;

– государственные корпорации;
– инвестирование в венчурные инвестиционные фонды;
– заключение и исполнение договоров (соглашений).

По нашему мнению, применяемые на практике формы государственно-частного партнерства соответствуют уже известным институтам гражданского права, имеющим должное правовое регулирование.

Наиболее распространенными формами договоров, применяемых в ГЧП, являются государственные контракты и концессионные соглашения.

Таким образом, существуют две наиболее значимые экономические системы – государство и частный бизнес, в данном случае в лице ТНК. Они не только соперничают за экономическое влияние и экономическую власть, что стимулирует развитие мировой экономики, но и в интересах повышения конечной результативности призваны более тесно сотрудничать. Такие тенденции к сотрудничеству и определяют развитие современной экономики. В теории конкурентных преимуществ на смену традиционной конкуренции пришла так называемая «соконкуренция», в теории экономической власти – все большее значение приобретают различного рода альянсы, союзы, партнерства и т.д. Эта ситуация предопределила совершенно особое качество взаимодействия бизнеса и государства.

В России имеется огромный, малоиспользуемый пока потенциал государственно-частного партнерства в ряде капиталоемких отраслей экономики, в региональном и местном хозяйстве, в сфере мелкого и среднего бизнеса. Накопленное мировым опытом богатейшее разнообразие концептуальных подходов, форм, методов и конкретных механизмов государственно-частного партнерства вполне может быть использовано при решении ряда важных задач современной экономической политики. Разнообразные формы партнерства обеспечат эффективные решения в области реформирования естественных монополий, в расширении практики соглашений о разделе продукции, помогут быстрее решить проблемы улучшения производственной и социальной инфраструктуры, обеспечить серьезный прорыв в сфере коммунального хозяйства.

Ходос Дмитрий Васильевич
д-р. экон. наук, профессор кафедры экономики и агробизнеса, Институт экономики и финансов АПК, Красноярский государственный аграрный университет

Проблемы

Можно выделить следующие проблемы становления ГЧП в России:

1. Проблемы, связанные с законодательством. Впервые законопроект «О концессионных соглашениях» был принят Верховным Советом РСФСР в 1993 году, но отклонен Президентом. Затем новый законопроект поступил в Государственную думу в 1995 году, был принят в первом чтении в 1996 году и до сих пор находится в режиме рассмотрения во втором чтении.

2. Общество, власть и бизнес имеют слабое, искаженное и неполное представление о сути концессий, практике их применения, возможных социально-экономических кратко-, средне- и долгосрочных последствиях. Переход на систему концессий означает не замену одной гербовой бумаги с названием «Лицензия» на другую с названием «Концессия», как это представляется многим в России, а изменением сущности отношений между государством и бизнесом, как в правовом, так и в экономическом контекстах.

3. Отсутствие комплексного подхода. Разработка проблемы концессий ведется в стране не системно: власть сосредоточивается в основном на законодательных вопросах, не уделяя должного внимания экономическим и социальным проблемам, механизму функционирования и регулирования концессий. В то же время проблема концессий не сводится к одному или нескольким законам. Она имеет комплексный, институциональный характер и должна решаться на основе системного подхода.

4. Отсутствие координирующего и регулирующего органа. В настоящее время в сферу законотворческой деятельности в области концессий как базовой формы ГЧП вовлечено много разнородных организаций: комитеты законодательной власти, министерства и государственные службы, научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица. Все они, разрабатывая свои законопроекты, исходят из собственных представлений о концессиях, которые не имеют единой концептуальной основы.

5. Ничтожно малое число специалистов в сфере государственного управления России, способных профессионально составлять долгосрочные кон-

...применяемые на практике формы государственно-частного партнерства соответствуют уже известным институтам гражданского права, имеющим должное правовое регулирование

цессионные договоры. Возможно, в этом заключается самая главная проблема. Таких специалистов не готовят российские образовательные учреждения, отсутствуют соответствующие программы и спецкурсы. Нет методик по составлению государственными органами власти инвестиционных договоров с длительными сроками окупаемости инвестиций. А если учесть, что по такому договору государственная собственность переходит во владение и пользование частной компании на 20–50 лет, то можно понять ту ответственность, которая ложится на чиновника любого уровня, подписывающего концессионный договор от имени государства.

Задачи, связанные с системным развитием государственно-частного партнерства

Системный подход к проблеме государственно-частного партнерства должен предусматривать комплексное решение следующих основных задач.

1. Разработка концепции и стратегии введения ГЧП, которые должны, в частности, включать:

– цели, задачи и принципы создания ГЧП;

– этапы их развертывания;

– организационную структуру и систему управления, предусматривающую, в первую очередь, функции ее отдельных звеньев, правило «одной двери» и т. п.;

– механизм и инструменты;

– перечень законодательных актов федерального уровня в пакете, которые необходимо принять;

– федеральный орган государственной власти, ответственный за подготовку этого пакета законов и сроки исполнения.

2. Создание необходимой институциональной правовой, экономической, организационной среды:

– формирование достаточно полной и замкнутой законодательной базы по концессиям, включающей нормативные акты и подзаконные документы;

– формирование в стране других элементов институциональной среды: органов исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы ГЧП (в первую очередь концессий), финансово-экономических институтов, обеспечивающих инвестирование и гарантирование частных инвестиций (например, Агентство по гарантированию инвести-

Литература

1. Иванюк А., Царев Д. Практика правового и налогового консультирования БДО Юникон // Финансовая газет. – 2009. – № 17.
2. Апарина Н. Взаимодействие региональной администрации и бизнеса в процессе использования ресурсов региона. / Н. Апарина, М. Курбатов // Вопросы экономики. – 2003. – № 11. – С. 110–119.
3. Бард В.С. Инвестиционные проблемы российской экономики. – М.: Экзамен, 2000. – 381 с.
4. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М.: Наука, 2005. – С.34–37.
5. Государство и бизнес: институциональные аспекты. – М.: ИМЭМО РАН, 2006. – С. 40.

общество, власть и бизнес имеют слабое, искаженное и неполное представление о сути концессий, практике их применения, возможных социально-экономических кратко-, средне- и долгосрочных последствиях

ций), независимых организаций, осуществляющих экспертизу проектов и консалтинг, управляющих компаний, ассоциаций, объединений, фондов и т.п.

3. Создание специального федерального органа (например, Федерального агентства по ГЧП или по концессиям), который должен реализовывать политику ГЧП в России и отвечать перед президентом, правительством и обществом за весь комплекс вопросов ГЧП. Он должен быть достаточно самостоятельной и полномочной структурой, иметь целью изучение всего спектра проблем ГЧП – юридических, организационных, финансовых, экономических – и подготовку методической, нормативной, правовой, инструментальной базы для развертывания и развития ГЧП в России.

4. Подготовка специалистов в области концессий, создание благоприятного общественного мнения для передачи частному сектору функций владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, обеспечение доверия общественности к этому новому для современной России типу хозяйственных отношений, а также обеспечение прозрачности деятельности бизнеса.

Введение ГЧП и, прежде всего, концессий по своим масштабам, глубине и степени проникновения в систему сложившихся хозяйственных отношений вполне может сравниться с приватизационными процессами, поскольку объектом партнерства в России уже в ближайшее время могут стать предприятия отраслей социально-производственной инфраструктуры.

Для становления, эффективного функционирования и развития системы государственно-частного партнерства, и в частности института концессии, необходимо принять следующие меры на государственном уровне [4]:

1) разработать концепцию развития государственно-частного партнерства, которая будет включать в себя цели, задачи, принципы, механизмы и инструменты;

2) создать четко продуманную, научно обоснованную долгосрочную стратегию развития ГЧП, которая, в том числе, будет включать этапы развертывания ГЧП;

3) принять пакет (именно, комплекс) законодательных актов, регулирующих ГЧП, на федеральном уровне;

4) создать надлежащую институциональную среду, и в частности специальный федеральный орган (например, Федеральное агентство по концессиям).

Заключение

В заключении отметим, что ГЧП, и в частности институт концессии, является потенциальным инструментом социально-экономического развития государства и повышения конкурентоспособности страны на глобальном уровне.

Принятие продуманных, просчитанных решений не всегда приводит к лучшему результату в силу ряда причин, вызванных постоянно происходящими в нашем мире отклонениями и культурными аспектами цивилизации, к которой относиться принимающий решение субъект. В любом случае результаты осуществляемых действий неопределенны. Таким образом, масштабность, сложность и неопределенность информации влияют на принятие решений и на рациональный выбор.

pn

Lyudmila V. Stepanova
Postgraduate Student, Department of Economics and Agribusiness,
Institute of Economics and Finance in AIC, Krasnoyarsk State Agricultural University,
Deputy Chief of City Administration, Achinsk
Dmitry V. Khodos
Doctor of Econ. Sci., Professor, Department of Economics and Agribusiness,
Institute of Economics and Finance in AIC, Krasnoyarsk State Agricultural University

Problems of Establishing Public-Private Partnerships in Russia under the Present conditions

Abstract

The article discusses the issues related to the development of public-private partnerships in Russia: the tools, the potential that exists in the country and the problems that are to be solved.

Keywords: public-private partnership, public corporations, the state and private business, legislation, institute for concession