ИССЛЕДОВАНИЕ

Дабагян Е.К.[1]

[1] *Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова*

Развитие государственно-частного партнёрства в Российской Федерации

АННОТАЦИЯ:
В статье рассмотрены основные научные и юридические подходы к государственно-частному партнёрству, проанализирован мировой опыт применения механизма государственно-частного партнёрства, а также отечественная история развития данного типа правовых отношений. В целях совершенствования государственного управления экономикой на федеральном и региональном уровнях разработаны рекомендации по изменению нормативно-правовой базы и предложены социально-экономические мероприятия для преодоления негативных явлений и эффективного развития государственно-частного партнёрства в Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *государственно-частное партнёрство, концессия, инвестирование, соглашение, договор, сотрудничество государства и бизнеса, законодательство о государственно-частном партнёрстве*

JEL: Д92, Е22, L32

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:
Дабагян Е.К. Развитие государственно-частного партнёрства в Российской Федерации // Российское предпринимательство. — 2015. — № 4 (274). — с. 611-622. — http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/98/

Дабагян Екатерина Кареновна, аспирантка факультета предпринимательства и логистики Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова (e.dabagyan@list.ru)

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 13.01.2015 / ОПУБЛИКОВАНО: 27.02.2015

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП:
http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/98/

(с) Дабагян Е.К. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

Metadata in English is available.

For detailed information, please, visit
http://en.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/98/

Государственно-частное партнёрство (ГЧП) является очень важным для социально-экономического развития Российской Федерации. Механизмы и возможности ГЧП представляют собой важный ресурс для развития многих отраслей народного хозяйства, так как потребность в инвестициях в экономику России значительно превышает средства правительства, государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций. В условиях рыночной экономики ГЧП позволяет отдать предпочтение наиболее эффективным моделям хозяйствования и повысить рентабельность предприятий в конкретной рыночной ситуации. Для восстановления и модернизации промышленности и аграрного сектора нашей страны необходимы коммерческая практика и капитал бизнеса. Все это позволит не только модернизировать производство, но и активизировать экономику РФ, улучшить благосостояние населения и качество его жизни. Поэтому исследование тенденций развития ГЧП в РФ является актуальной проблемой.

Общие вопросы функционирования ГЧП рассмотрены в работах таких отечественных исследователей, как Варнавский В.Г., Дерябина М.А., Клименко А.В. и др. Специфика внедрения и развития ГЧП в РФ рассмотрена в трудах Данасаровой С.Д., Иголкиной Л.М., Лоскутовой М.В и др.

Был разработан Проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации», что способствовало росту научного и практического интереса к проблеме организации ГЧП в РФ.

Научная литература содержит большое количество различных формулировок понятия государственно-частного партнёрства, что основываются на его цели, ожидаемых результатах и других параметрах. Так, Варнавский В.Г. трактует явление государственно-частного партнёрства как «институциональный и организационный альянс» государства и частного предпринимательства с целью реализации общественно значимых проектов различного уровня во всех сферах жизни социума. Данасарова С.Д. подразумевает под ГЧП договорённость между государством и бизнесом о совместной реализации общественного значимого проекта по более низкой стоимости, чем в случае самостоятельной реализации проекта государством.

Создание ряда добавленных стоимостей при реализации ГЧП позволяет получить хороший конечный результат для инвестора.

Учитывая особенную его важность, механизм ГЧП можно рассматривать и как юридическую, и как политико-управленческую, и как социально-экономическую категорию.

В качестве успешного образца использования механизма ГЧП можно привести пример Великобритании. В этой стране за последние два десятилетия были реализованы 600 крупных проектов ГЧП, на которые пришлось 15% от всех публичных инвестиций. Хорошо развито ГЧП в США, Австралии, Ирландии, где оно постоянно способствует повышению стандартов предоставления услуг государством. В развитых и развивающихся странах, таких как Франция, Италия, Бразилия, Мексика, Германия, Китай, Индия, самой распространённой формой ГЧП выступает концессия. Лучше всего концессия зарекомендовала себя в сфере транспортного, жилищного хозяйства, в социальной инфраструктуре, например в здравоохранении, образовании, туризме. Так, в странах Латинской Америки благодаря ГЧП доступ к канализации у населения возрос на 30%, к электросетям – от 15 до 40% с одновременным снижением тарифов. Однако общей тенденцией стало стремление предпринимателей к минимизации рисков, в частности выбор тех отраслей инвестирования, где за счет гибких тарифов можно получить значительную выгоду.

Поэтому в современной мировой практике ГЧП выделяют три формы сотрудничества государства и бизнеса:

– традиционную – совместное использование финансовых и прочих ресурсов на основе партнёрства;

– инвестиционную – совместное инвестирование государства и бизнеса в проекты развития инфраструктуры;

– научно-образовательную – сотрудничество в рамках международных инновационных проектов в условиях интернационализации капитала.

Также, изучая мировой опыт использования ГЧП, можно убедиться, что взаимодействие публичной и частной сторон происходит по трём направлениям:

– функциональному – реализация проектов, которые позволяют предприятиям получать доступ к рынкам и факторам производства;

– отраслевому – подписание договоров ГЧП по отдельным отраслям народного хозяйства с использованием разных форм сотрудничества;

– регионально-муниципальному – развитие отдельных территориальных производственных сегментов, рынков труда, выравнивание регионального дисбаланса в экономике.

При этом основными факторами успешного развития ГЧП выступают: либерализация экономики, привлечение бизнеса к инфраструктурному развитию страны и увеличение его мобильности. Все эти факторы в той или иной мере сложились в 2000-х гг. в РФ.

Началом истории ГЧП в России можно считать 2004 г., когда был сформирован Совет по конкурентоспособности при Председателе Правительства РФ. Аналогичные консультативные органы стали формироваться в министерствах и ведомствах. Одной из их задач было налаживание сотрудничества органов исполнительной власти с сообществом предпринимателей. С уверенностью можно сказать, что развитие ГЧП в РФ находится на начальном этапе.

В качестве законодательной базы ГЧП в нашей стране служат Гражданский, Бюджетный, Налоговый, Земельный, Таможенные Кодексы, Федеральные законы «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ (ред. от 19.07.2011), «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014), «Об особых экономических зонах РФ» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 23.06.2014), «О банке развития» 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 21.07.2014), Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 01.03.2008 № 134 (ред. от 30.04.2013), Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утверждённая распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р. Особо масштабные проекты ГЧП регулируются специальными нормативно-правовыми актами как на федеральном, так и на региональном уровне. В качестве примера можно привести федеральный закон «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» от 30.10.2007 № 238-ФЗ (ред. от 07.05.2013). Разработан Проект основного закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации», о чем мы поговорим подробнее далее.

По данным ведущих экономистов России, ГЧП в нашей стране реализуется в таких формах, как:

– заключение договоров о реализации общественно значимых проектов, например концессионных соглашений на условиях равенства сторон;

– государственная поддержка важных проектов крупного бизнеса из Инвестиционного фонда, государственных фондов, банков и пр. источников. Так, Внешэкономбанк создал Центр государственно-частного партнёрства и заключил договоры с субъектами РФ;

– создание особых экономических зон для стимулирования частной предпринимательской инициативы;

– создание кооперацій со смешанным капиталом для развития наиболее значимых отраслей экономики;

– сотрудничество частного и государственного капитала в сфере научно-технического обеспечения, адаптации НИОКР к требованиям рыночной экономики;

– партнёрство государства и бизнеса в развитии социальных проектов.

Дерябина М. сводит все взаимоотношения государства и бизнеса к трём формам:

– концессия – к ней отнесены соглашения о разделе продукции, концессионно-франчайзинговое сотрудничество;

– финансирование – например, коммерческий наем, лизинг, создание венчурных фондов и пр.;

– кооперация – создание корпораций, холдингов путем акционирования.

Следовательно, основными инструментами партнёрства государства и бизнеса в России являются: Инвестиционный фонд, Банк развития (Внешэкономбанк), особые экономические зоны, Венчурная компания и венчурные фонды, государственные корпорации и концессии. Выбор конкретной формы ГЧП обуславливается не только юридическими требованиями, но и отраслевой принадлежностью проекта, стратегией развития данного региона.

В ближайшие пять лет в РФ наиболее перспективными для ГЧП будут являться транспортное и коммунальное хозяйство, а наименее перспективной сферой – электроэнергетическая отрасль, что обусловлено недостаточной прибыльностью инвестиций в условиях жесткого регулирования тарифов на электроэнергию.

Россия входит в пятёрку лидеров (четвёртое место после Китая, Индии и Бразилии) по применению ГЧП, даже невзирая на

непродолжительный опыт использования данного механизма. По объёму инвестиций наша страна удостоилась третьего места с 127101 млн долларов США, выделенными на проекты ГЧП по 2012 г. 55,3% от этой суммы приходится на инвестиции в телекоммуникации, 35,5% – в энергетику, 7,5% – в транспорт, 1,5% – в водоснабжение и канализацию. Выбор объектов инвестирования определяется органами государственной власти и местного самоуправления. В этом отношении имеет место именно государственно-частное, а не частно-государственное партнёрство, как в иных странах. Сроки реализации проектов на федеральном уровне колеблются от 4 до 15 лет, на региональном уровне – от 2 до 10 лет (по данным Иголкиной Л.М.).

Если говорить о формах ГЧП, то следует отметить, что в РФ особенно активно развиваются финансово-промышленные группы, представляющие собой объединение промышленных, банковских и др. систем, на основе которых образовываются смешанные корпорации и холдинги. Все это свидетельствует об усиленной интеграции связей в социально-экономическом пространстве РФ.

Динамично развивается и такая специфическая форма партнёрства, как государственные закупки. Около 30% доходов, поступающих в бюджеты РФ, обязаны своим формированием системе государственного и муниципального заказа. Хотя отдельные специалисты полагают, что этот вид взаимодействия государства и бизнеса нельзя отнести к ГЧП. Более успешному развитию это способа реализации партнёрства государства и предпринимательства мешает коррупция, что порождается недостатками законодательного регулирования, закрытостью государственных органов, неудовлетворительной кадровой политикой государства.

Особое внимание следует уделить деятельности Российской венчурной компании, которая в качестве государственного фонда развития передаёт средства на конкурсной основе юридическим лицам для реализации инновационных проектов. Приоритетными направлениями инвестиций являются информационные технологии, медицина, электроника. К сотрудничеству привлекается капитал зарубежных компаний, в частности США, Австрии.

Значительное развитие получили концессионные соглашения, особенно в сфере транспорта и жилищно-коммунального хозяйства, но из-за недостатков юридической базы частое имеет место квазиконцессия, как, например, было при модернизации аэропорта «Домодедово».

В рамках использования соглашения о разделе продукции наиболее значимыми проектами ГЧП можно назвать нефтегазовые проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2». Но и здесь участники партнерских отношений сталкиваются с такими проблемами, как недостаток чётких требований к пользователям ресурсами недр, срокам лицензирования на добычу полезных ископаемых, участию третьих компаний.

Анализируя все вышесказанное, можно прийти к выводу, что в РФ имеется значительный потенциал для развития ГЧП, но вместе с тем наметился ряд главных проблем и недостатков, в числе которых:

- Организационно-правовые проблемы:

– противоречия между Кодексами законов и остальными федеральными и региональными нормативно-правовыми актами, в частности по вопросам распоряжения собственностью при составлении договоров о ГЧП;

– временное отсутствие профильного Закона о ГЧП. Пока существует только законопроект, содержащий ряд недоработок;

– несовершенство процедуры конкурсного отбора на участие в проектах ГЧП;

– юридические и организационные препятствия при подписании и исполнении договоров ГЧП;

– недостаточное развитие наиболее перспективной формы ГЧП – концессий из-за высокого риска вследствие одностороннего права государства разорвать договор без возмещения ущерба другой стороне;

– недостаточная эффективность соглашений о разделе продукции и как результат низкий уровень освоения минерально-сырьевых ресурсов;

2. Социально-экономические и политические проблемы:

– отсутствие условий для осуществления проектов в социальном секторе экономики РФ;

– невозможность участия в отношениях ГЧП малого и среднего бизнеса;

– недостаточное количество отраслевых долгосрочных целевых программ развития экономики РФ, реализуемых по принципам ГЧП;

– неразвитость институтов гражданского общества, лоббизм отдельных групп предпринимателей в политико-экономическом пространстве;

– чрезмерное число государственных корпораций и угроза подорожания социальных услуг населению;

– недостаток знаний у потенциальных партнёров и клиентов о механизме ГЧП и его преимуществах;

– нехватка квалифицированных кадров для реализации, популяризации и развития ГЧП;

– политические риски международного государственно-частного-партнёрства.

Для решения этих проблем, по нашему мнению, необходимы:

– борьба с коррупцией, в т.ч. на основе построения правового государства и гражданского общества, где общественный контроль за ГЧП станет эффективным инструментом борьбы со злоупотреблениями и экономическими преступлениями;

– создание и совершенствование обширной нормативно-правовой базы ГЧП. Очевидно, что помимо принятия Закона о ГЧП, необходимо сгладить противоречия всех нормативно-правовых актов о собственности, исходя из того положения, что результатом ГЧП должна быть общественная польза, а не выгода отдельных субъектов хозяйствования;

– разработка методологической базы и единой информационной системы ГЧП в России;

– учреждение единого государственного органа, определяющего политику развития ГЧП;

– формирование реальной конкуренции в экономике, благоприятных условий не только для больших финансово-промышленных групп, но и мелкого и среднего предпринимательства, а также для применения ГЧП в социальном секторе России;

– образование специальных отраслевых банков финансирования наподобие Россельхозбанка РФ;

– организация сети региональных и муниципальных консультационных центров по внедрению и использованию ГЧП с широким привлечением малого и среднего бизнеса;

– внесение изменений в законодательства о концессиях с целью популяризации этой формы ГЧП и устранения большого числа квазиконцессий из социально-экономических отношений РФ;

– разделение механизмов ГЧА и государственного (муниципального) заказа на законодательном уровне;

– редактирование закона о приватизации государственного и муниципального имущества, в частности внесение дополнений о передаче имущества на основании ГЧП;

– обеспечение прозрачности партнёрства и работы государственных, муниципальных органов, особенно относительно проведения конкурсов на ГЧП, заключения контрактов на государственные и муниципальные закупки;

– разработка и внедрение отраслевых долгосрочных целевых проектов ГЧП;

– укрепление основ гражданского общества и ценностей свободы, равенства как в личных, так и в общественных отношениях;

– обмен прогрессивным международным опытом в сфере ГЧП;

– сотрудничество с учебными заведениями для подготовки необходимых специалистов в области юриспруденции, государственного управления, экономики;

– построение инновационной инфраструктуры, научно-технологической базы ГЧП;

– пропаганда ГЧП и повышение общего уровня правовой культуры среди населения РФ.

Проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации» состоит из 13 статей и должен вступить в силу через 180 календарных дней со дня его официального опубликования, за исключением статьи 8, которая вступит в силу 1 января 2014 г. Она дополняет вторую часть Налогового Кодекса, вводя в него понятие соглашения о государственно-частном партнёрстве. В законопроекте определяется понятие ГЧП, стороны соглашения о партнёрстве, обязательства сторон (публичной и частной), в т.ч. полномочия государства, муниципальных органов. Соглашение о партнёрстве представляет собой договор с элементами различных договоров. В ст. 12 предусматривается переходный период продолжительностью в 360 дней, на протяжении которого законодательство субъектов РФ должно быть согласовано с Законом.

По результатам парламентских слушаний и общественного рассмотрения был выявлен ряд недостатков Проекта, с которыми нельзя не согласиться. Среди наиболее значимых несовершенств мы можем отметить:

– сохранение конкуренции норм права этого документа и других нормативно-правовых актов;

– отсутствие определения принципов ГЧП;

– нерешенность вопроса о действии уже принятых нормативно-правовых актов о ГЧП в субъектах РФ;

– незащищенность публичной стороны соглашения о ГЧП: в случае преждевременного расторжения договора или сворачивания контракта государству намного сложнее возместить убыток;

– отсутствие разъяснений соотношения концессионных соглашений и договоров ГЧП, особенностей их правоприменения;

– внедрение норм, способствующих коррупции и злоупотреблениям. Так, в ст. 3 законопроекта речь идет о том, что принимать участие в механизме ГЧП не могут организации, 100% акций которых принадлежат государству. Однако даже при владении 0,01% акции частный партнёр может получать всю прибыль от проекта, а вся финансовая нагрузка и ответственность при этом ложится на государственный орган. Здесь просматривается и другой недостаток – нехватка норм о соразмерности финансовых вложений партнёров;

– отсутствие определения процедуры проведения конкурсных процедур органами местного самоуправления;

– недостаток норм о процедуре инвестирования (в частности не определена роль Инвестиционного фонда);

– нарушение правил концессии: законопроект допускает передачу государственного имущества концессионерам, что не предусмотрено законом «О концессии».

Заключение

1. На наш взгляд, законопроект «Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации» следует отправить на доработку. А также следует принять ряд других мер по совершенствованию организационно-правовых и социально-экономических условий развития государственно-частного партнёрства в Российской Федерации.

2. Если в России будет сформировано чёткое институциональное поле развития государственно-частного партнёрства и снижен уровень коррупции, то накопленный опыт позволит модернизировать экономику регионов, оптимизировать бюджетную политику, а значит, сделать государственное управление и экономику РФ намного более эффективными.

ИСТОЧНИКИ:

1. *Аржаник Е.П.* Проблемы развития государственно-частного партнёрства в России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. – 2012. – Т. 6. № 161. – С. 22-26.

2. Государственно-частное партнерство. Теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев [и др.]. – М.: Высшая школа экономики, 2010. – 228 с.

3. *Варнавский В.Г.* Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. – 2004. – № 6 (21).

4. *Данасарова С.Д.* Институт частно-государственного партнёрства: становление и развитие в России: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук: спец. 08.00.01. – Улан-Удэ: ВСГУТУ, 2007. – 24 с.

5. *Дерябина М.А.* Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства.

6. *Иголкина Л.М.* Инновационное развитие экономики Российской Федерации на основе государственного-частного партнёрства // Глобализация экономики и развитие промышленности: теория и практика. – СПб.: Издательство СПбГПУ, 2013. – С. 203-233.

7. *Лоскутова М.В.* Государственно–частное партнёрство в условиях модернизации экономики России // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – № 2. – С. 53–59.

8. *Мейер М. В.* Оценка эффективности бизнеса. Что будет после Balanced Scorecard? / Пер. с англ. О.Г. Корсунского. – М.: Вершина, 2004. – 240 с.

9. Паспорт проекта Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнёрства в Российской Федерации».

Дабагян Е.К. Развитие государственно-частного партнёрства в Российской Федерации // Российское предпринимательство. — 2015. — № 4 (274). — с. 611-622. — http://www.creativeconomy.ru/journals/index.php/rp/article/view/98/