

DOI: 10.12737/22086

Герасименко О.А., канд. экон. наук, доц.,
Белгородский государственный национальный исследовательский университет
Авилова Ж.Н., канд. соц. наук, доц.,
Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова

СУЩНОСТЬ, ПРИЗНАКИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

gerasimenko@bsu.edu.ru

В условиях преодоления последствий мирового финансового кризиса существует проблема недостатка потенциальных инвестиций в инфраструктуру российских регионов и городов. Партнерство государства и ключевых предприятий регионов направлено на достижение экономических и социальных целей по созданию необходимых условий для функционирования хозяйственного комплекса и обслуживания потребностей населения, удовлетворения растущего спроса на товары и услуги, доступности инфраструктуры.

В статье исследуются организационно-правовые формы государственно-частного партнерства в Российской Федерации, проводится анализ признаков и структурных элементов отечественной модели государственно-частного партнерства, рассматриваются различные подходы к исследованию сущности государственно-частного партнерства в отечественной и зарубежной литературе. Авторским коллективом сделан вывод о том, что экономические тренды развития государственно-частного партнерства являются частью модернизации системы государственно-экономического управления в контексте выстраивания альянса между властью, обществом и ключевыми предприятиями региона. В работе прогнозируется эффективность отдельных форм и видов государственно-частного партнерства с целью определения контуров национальной концепции развития государственно-частного партнерства в современной России.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, регион, объекты государственно-частного партнерства, предприятие.*

Введение. Конструктивное взаимодействие предприятий в форме бизнес-структур и структур государственной власти является неотъемлемым условием устойчивого функционирования рыночной экономики. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от целей развития страны на конкретном этапе, а также национальных моделей и зрелости рыночных отношений. При этом государство неизменно несет ответственность за выполнение публичных функций, связанных с общенациональными интересами, безопасностью, качеством жизни, конкурентоспособностью страны, однако привлекает для их реализации, как ресурсы бюджетов различных уровней, так и частный капитал предприятий в форме государственно-частных (ГЧП) или муниципально-частных партнерств (МЧП).

Методология. Основанием для исследования проблемы развития организационно-правовых форм ГЧП послужили фундаментальные труды классиков научной мысли по широкому спектру проблем, а также современные работы зарубежных и отечественных ученых по вопросам функционирования и развития раз-

личных региональных социально-экономических систем.

В процессе исследования были использованы диалектический метод, предопределяющий изучение явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи. В работе применялись также методы ситуационного, структурно-функционального, экономико-статистического, компаративного анализа, табличная и графическая интерпретация эмпирико-фактологической информации.

Основная часть. В настоящее время все развитые страны эффективно применяют механизм государственно-частного партнерства для решения экономических и социальных проблем общества. С позиции экономического содержания, ГЧП – это совокупность форм долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса, направленного на развитие общественной инфраструктуры (социальной, транспортной, энергетической, коммунальной и пр.), при котором бизнес (частный партнер) участвует не только в частичном или полном финансировании создания (проектировании, строительстве/реконструкции и/или модернизации), но и в последующей эксплуатации объекта общественной инфраструктуры.

С нормативно-правовых основ, ГЧП - 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..., заключенного... в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества[1].

В качестве преимуществ ГЧП обычно отмечают следующие: привлечение негосударственного финансирования для инвестиций в объекты государственного значения; сокращение государственных расходов на содержание (эксплуатацию) объектов инфраструктуры; разделение рисков проекта между государством и частными инвесторами; обеспечение экономически эффективного управления реализацией проекта путем передачи управленческих функций частному инвестору; привлечение современных, высокоэффективных технологий в развитие инфраструктуры; улучшение инвестиционного климата.

Очевидно, что обе стороны партнерства заинтересованы в успешном осуществлении проектов в целом. Проекты ГЧП облегчают выход на мировые рынки капиталов, стимулируют привлечение иностранных инвестиций в реальный сектор экономики. Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе развиваются местные рынки капитала, товаров и услуг и где каждый партнер вносит свой вклад в общий проект.

Так, бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. При этом обычно внедряются более эффективные методы работы, совершенствуются техника и технологии, возникают новые формы организации производства, создаются новые предприятия, в том числе с иностранным капиталом, налаживаются эффективные кооперационные связи с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на высококвалифицированных и хорошо оплачиваемых работников [2].

Со своей стороны государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. В ГЧП государство получает возможность занять исполнение своих основных функций - контролем, регулированием, соблюдением об-

щественных интересов. По мере развития ГЧП государство в сфере инфраструктуры может постепенно смещать акценты в своей деятельности - с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные функции. Неизбежные предпринимательские риски при этом перераспределяются в сторону бизнеса. Общественная же значимость ГЧП заключается в том, что в итоге выигрывает общество как потребитель более качественных услуг.

Государство, вступая в союз с бизнесом, как правило, получает не только снижение нагрузки на бюджет, но и более гибкую и действенную, чем традиционная бюрократия, систему управления проектом, а бизнес - определенный набор гарантий и преференций. Партнерство в этом случае представляет собой некий симбиоз - реализацию возможностей и ресурсов контрагентов - государственного и частного секторов, т.е. каждая из сторон выполняет то, что ей удастся лучше всего. Так, ключевым в деятельности правительства является осуществление услуг в соответствии со стратегическими приоритетами. Для частного же сектора определяющим является возможность оказывать услуги по наиболее приемлемой цене.

С организационно-правовой точки зрения выделяют следующие признаки ГЧП [3,11]:

- стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным сектором экономики;
- государство и частный бизнес должны быть взаимно заинтересованы в инвестиционном проекте;
- взаимоотношения сторон должны быть зафиксированы в официальных договорах;
- взаимоотношения сторон должны носить партнерский, т.е. равноправный характер;
- стороны должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;
- стороны должны объединить свои вклады для достижения общих целей;
- при создании партнерства должны учитываться режим иностранных инвестиций, административное право, режим обмена валюты, налоговое право, экологические нормы и т.д.;
- стороны должны распределять между собой расходы и риски, а не участвовать в использовании полученных результатов.

Обязательные признаки ГЧП/МЧП:

- предмет партнерства - привлечение инвестиций в создание/реконструкцию объектов инфраструктуры;
- частный партнер создает объект и осуществляет его эксплуатацию и/или техническое обслуживание;

- частный партнер полностью или частично финансирует создание объекта соглашения;
- долгосрочный характер партнерства (более 3-х лет).

Не обязательные признаки ГЧП/МЧП:

- возникновение права собственности на объект у частного партнера в тот или иной момент времени;
- частный партнер осуществляет проектирование объекта соглашения;
- публичный партнер обеспечивает частичное финансирование создания, технического обслуживания и/или эксплуатации.

В настоящее время в Российской Федерации на разных стадиях разработки и реализации находятся 1283 проекта ГЧП, среди которых преобладающее число - концессионные соглашения (рис. 1). В течение 2014-2015 годов общее количество проектов ГЧП увеличилось более чем в 10 раз, что в первую очередь объясняется развитием законодательства о ГЧП и заинтересованностью публичных партнеров в применении данного механизма для развития и модернизации инфраструктуры.

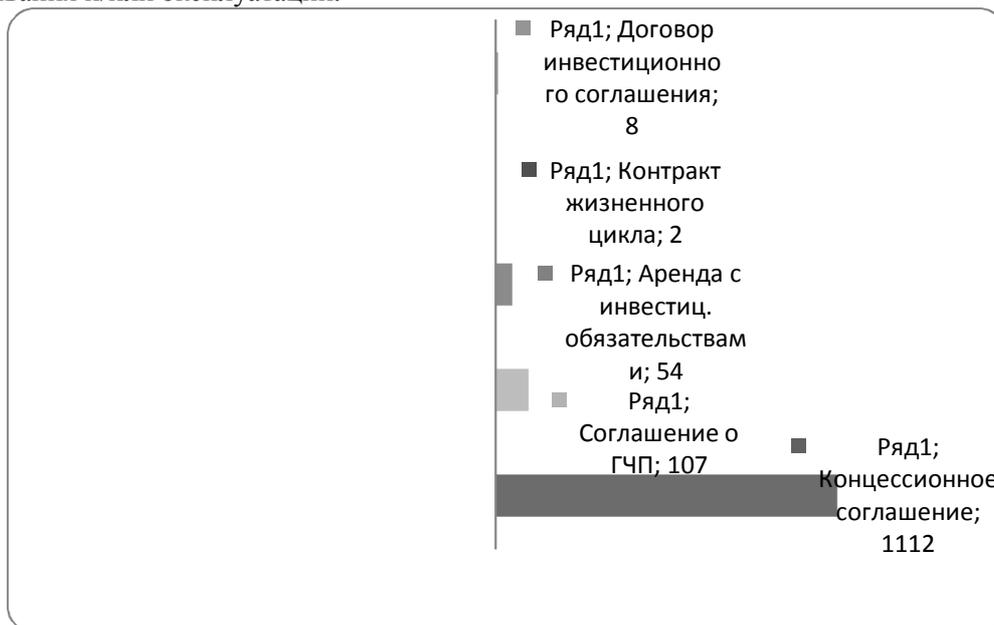


Рис. 1. Количество проектов ГЧП в разрезе по формам реализации

Объектами концессионного соглашения в первую очередь являются социально значимые объекты, которые не могут быть приватизированы, такие как аэродромы, железные дороги, объекты ЖКХ и другие инфраструктурные сооружения, а также системы общественного транспорта, объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта. Концессия - это форма государственно-частного партнерства, направленная на развитие социально значимой инфраструктуры или осуществление видов деятельности (объект концессии), при которой частный сектор (концессионер) развивает объект концессии и получает доходы от его/ее эксплуатации/осуществления, а государственный сектор (концедент) сохраняет права собственности и контроля над объектом концессии (рис.2).

С 1 января 2016 года вступил в силу федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Принятие закона о ГЧП вместе с усовершенствованным концессионным законодательством создает эффективный инструмент привлечения частного сектора к развитию публичной инфраструктуры. Предусмотренная законом о ГЧП новелла - возможность возникновения частной собственности на публичную инфраструктуру - позволяет использовать новые, эффективные и сбалансированные модели ГЧП в российской правоприменительной практике, учитывающие, с одной стороны, государственный интерес, с другой - потребность бизнеса в различных механизмах государственной поддержки. В целях обеспечения практической реализации закона о ГЧП введено регламентирование процессов инициирования, разработки, оценки, принятия решения о реализации, определения частного партнера для реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства. Определен перечень публичной инфраструктуры, которая может являться объектом соглашения о партнерстве. Данный перечень охватывает

практически все отрасли: от социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры до энергетики и мелиоративных систем (объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений и соглашений о ГЧП,

приведены в табл. 1). При этом предусмотрены возможности инициатив частных инвесторов по созданию объектов, не дожидаясь предложений со стороны публичного партнера [4,9,10].

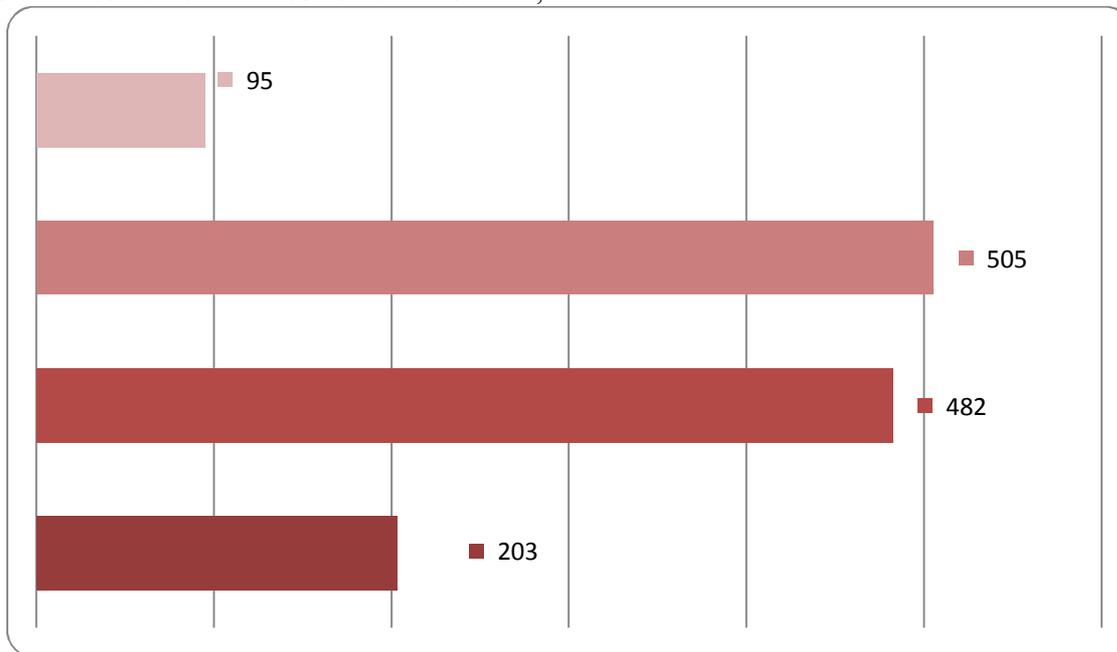


Рис.2. Количество проектов ГЧП по укрупненным сферам реализации

Перечень публичной инфраструктуры - потенциальных объектов ГЧП, объекты, в отношении которых возможно заключение концессионных соглашений (115-ФЗ) [5]:

- объекты централизованных систем водоснабжения, водоотведения;
- объекты очистки сточных вод;
- объекты по производству, передаче и распределению тепловой энергии;
- объекты тепло-, газо-, электроснабжения;
- федеральные, региональные и местные автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса;
 - мосты, путепроводы, тоннели;
 - метрополитен;
 - объекты единой системы организации воздушного движения.

Перечень публичной инфраструктуры - потенциальных объектов ГЧП, Объекты, в отношении которых возможно заключение соглашений о ГЧП (224-ФЗ):

- воздушные суда;
- частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, элементы их обустройства и объекты дорожного сервиса;

- стационарные и плавучие платформы, искусственные острова;
- подводные и подземные технические сооружения, переходы;
- линии и иные линейные объекты связи и коммуникации;
- мелиоративные системы.

В соответствии с федеральным законом, форма ГЧП или МЧП определяется в соглашении и предусматривает обязательные элементы:

- создание (строительство и/или реконструкция) объекта соглашения частным партнером;
- осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;
- осуществление частным партнером эксплуатации и/или технического обслуживания объекта соглашения;
- возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения при условии обременения объекта соглашения.

По договоренности сторон соглашение может включать в себя и следующие необязательные элементы:

- проектирование частным партнером объекта соглашения;
- осуществление частным партнером полного или частичного финансирования экс-

плуатации и/или технического обслуживания объекта соглашения;

- обеспечение публичным партнером частичного финансирования создания объекта соглашения, а также финансирование его эксплуатации и/или технического обслуживания;

- наличие у частного партнера обязательства по последующей передаче объекта соглашения в собственность публичного партнера.

Сторонами соглашения о ГЧП/МЧП являются публичный партнер и частный партнер. Частный партнер - российское юридическое лицо, с которым заключено соглашение о ГЧП/МЧП. В целях предотвращения случаев реализации проектов «государственно - государственного партнерства» частными партнерами не могут быть:

- ГУПы и МУПы;
- государственные и муниципальные учреждения;

- публично-правовые компании и иные юридические лица, хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, созданные или находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, их дочерние хозяйственные общества;

- некоммерческие организации в форме фондов, созданные вышеперечисленными лицами, Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями.

В законе также установлены требования к частному партнеру (ч. 8, ст. 5). Публичный партнер - Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование. От лица публичного партнера может выступать правительство Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления.

Публичный партнер может передать отдельные права и обязанности органам и юридическим лицам. Возможно, привлекать к реализации проекта третьих лиц по согласованию с публичным партнером на этапе заключения соглашения.

Заключение об эффективности и сравнительного преимущества проекта Заключение об эффективности и сравнительного преимущества проекта.

Федеральным законом предусматривается обязательное определение уполномоченных ор-

ганов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, дан открытый перечень их полномочий, который может быть расширен федеральными и региональными законами, нормативными правовыми актами правительства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами [6,7,8]. Ключевые полномочия данных органов:

- проведение оценки эффективности проектов ГЧП/МЧП (за исключением уполномоченных органов местного самоуправления);

- согласование публичным партнером конкурсной документации для проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП/МЧП;

- обеспечение межведомственной координации деятельности при реализации соглашений о ГЧП/МЧП;

- осуществление мониторинга реализации соглашений о ГЧП/МЧП;

- ведение реестра заключенных соглашений о ГЧП/МЧП.

Выводы. В перспективе предполагается создание необходимых условий на муниципальном и региональном уровнях:

1. Муниципальное образование обязано до 01.07.2016 г.: определить уполномоченный орган местного самоуправления в сфере МЧП, внести соответствующие изменения в устав муниципального образования

Основные полномочия уполномоченного органа местного самоуправления в сфере МЧП:

- координация процесса реализации проекта МЧП;

- согласование конкурсной документации проведения конкурсов на право заключения соглашения о МЧП;

- мониторинг реализации и ведение реестра заключенных соглашений о МЧП.

Данный перечень является открытым и может быть расширен уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

Привести в соответствие с 224-ФЗ муниципальные правовые акты в сфере МЧП. Основное полномочие муниципального уровня в сфере МЧП – принятие главой муниципального образования решения о реализации проекта МЧП. Перечень полномочий главы муниципального образования в сфере МЧП является открытым и может быть расширен уставами муниципальных образований и муниципальными правовыми актами.

2. На муниципальном уровне могут быть дополнительно регламентированы:

- порядок разработки органами местного самоуправления проекта МЧП (инициатива публичного партнера);
- порядок принятия решения о реализации проекта МЧП;

- порядок взаимодействия органов местного самоуправления при реализации проекта МЧП;
- порядок реализации полномочий уполномоченного органа местного самоуправления в сфере МЧП.

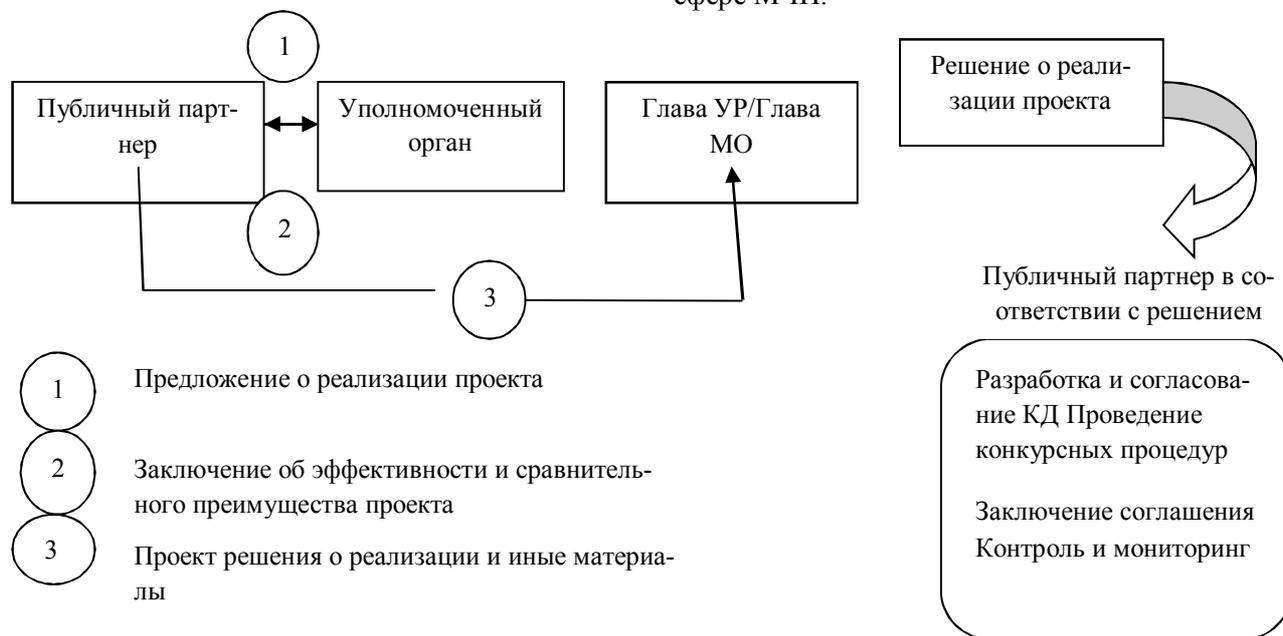


Рис. 3. Схема управление проектами ГЧП, МЧП (запуск, рассмотрение, реализация)

На региональном уровне - планирование развития инфраструктуры и учет механизмов ГЧП в документах целеполагания (реализовать комплекс мер, направленный на учет механизмов ГЧП в документах целеполагания; реализовать комплекс мер, направленный на организацию системы учета механизмов ГЧП при разработке и реализации государственных и муниципальных программ).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ.

2. Дерябина М.А Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. №8. С.73–85.

3. Николаев А.И., Бочков С.О. Государственно-частное партнерство в РФ: экономическое содержание и правовое обеспечение// Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2007. № 1-2. С. 217–225.

4. О концессионных соглашениях: Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ.

5. Мясоедов С. П. Междисциплинарный словарь по менеджменту. М.: Дело, 2005. 256 с.

6. Тхориков Б.А. 2012. Методология индикативного управления //Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2012.№ 10. С. 154–157.

7. Дорошенко Ю.А., Климашевская А.А. Технологическая модернизация предприятий: барьеры, критерии принятия решения и механизм реализации// Белгородский экономический вестник. 2015. № 2 (78). С. 20–27.

8. Дорошенко Ю.А., Никулина Т.Ю. Особенности создания регионального венчурного фонда посевных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства// Белгородский экономический вестник. 2012. № 3 (67). С. 3–7.

9. Авилова Ж.Н., Качурова Е.В. Формирование инновационной среды: от фундаментальной науки к комплексным разработкам // Белгород, 2013.

10. Семибратский М.В. Бюджетная стратегия региона в новых экономических условиях России//Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика 2014. Т. 29. № 1-1 (172). С. 41–45.

11. Ломовцева О.А., Герасименко О.А. Приоритеты и механизмы ГЧП в формировании ин-

новационного промышленного комплекса региона // Научные ведомости БелГУ. 2015. №13(210). Вып.35/1. С. 5–9.

Gerasimenko O.A., Avilova Z.N.

ESSENCE, CHARACTERISTICS AND CHALLENGES OF ORGANIZATIONAL-LEGAL FORMS OF PPP IN RUSSIA

In the conditions of overcoming the consequences of the global financial crisis, there is a problem of lack of potential investments in the infrastructure of Russian regions and cities. The partnership of the state and the key companies in the region aimed at achieving economic and social objectives to create the necessary conditions for the functioning of the economic sector and the service needs of the population, meet the growing demand for goods and services, the availability of infrastructure.

The article investigates the organizational and legal forms of public-private partnership in the Russian Federation, the analysis of characteristics and structural elements of the national model of public-private partnerships, various approaches to the study of the essence of public-private partnerships in the domestic and foreign literature. Author's team concluded that the economic trends in the development of public-private partnerships are part of the modernization of the system of state and economic management in the context of building an alliance between the government, society and the key companies in the region. The paper predicted the effectiveness of individual forms and kinds of public-private partnership to determine the contours of the national concept of public-private partnership in Russia.

Key words: *public-private partnerships, municipal-private partnership, the region, the objects of public-private partnership company.*

Герасименко Ольга Александровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и маркетинга.

Белгородский государственный национальный исследовательский университет.

Адрес: Россия, 308015, Белгород, ул. Победы, д. 85.

E-mail: gerasimenko@bsu.edu.ru

Авилова Жанна Николаевна, кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии и управления.

Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова.

Адрес: Россия, 308000, Белгород, ул. Костюкова, 46.

E-mail: janna-avilova@mail.ru