

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ГЧП В УСЛОВИЯХ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

© Авторы, 2015

В. Волков, Е. Заикина,

Владимирский филиал РАНХиГС

Научный руководитель: **Л.И. Шустров**, к.э.н., доцент

Аннотация: в данной статье рассматривается государственно-частное партнерство как одно из приоритетных направлений развития экономики России. Проанализирован международный, отечественный опыт и опыт субъектов Российской Федерации по реализации проектов государственно-частного партнерства. На основе анализа выявлены проблемы реализации ГЧП и предложены пути их решения.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инновации, проекты ГЧП, региональная экономика

Abstract: This article presents a public-private partnership as one of the priority development fields of Russia's economy. The author analyzes the international and national experience as well as the experience of RF constituent entities in the implementation of public-private partnerships projects. On the basis of the analysis the problems of implementation of the PPP are revealed and the ways to solve them are suggested.

Keywords: public-private partnerships, innovation, PPP projects, regional economy.

В настоящее время экономика Российской Федерации и российское общество стоят перед необходимостью решения комплекса социально-экономических проблем, которые имеют срочный характер для эффективного функционирования и развития страны в ближайшее время и перспективе. Острая нехватка инфраструктурных объектов и их низкая эффективность, невысокие инновационные составляющие в региональной экономике за последние два десятилетия привели к дестабилизации социальных и экономических отношений в стране, что существенно отразилось на внешнеэкономических и внешнеполитических отношениях РФ. Мировая практика показала, что без эффективного функционирования и развития инфраструктуры экономический кризис неизбежен. Для того чтобы региональная экономика эффективно развивалась, необходимо уделить внимание инфраструктурным и инновационным отраслям экономики. Эти вопросы уже несколько десятилетий решают в рамках региональной политики, путем взаимодействия властных структур и частных инвесторов.

Однако в РФ механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) являются недостаточно развитыми, имеют проблемы как организационно-экономического характера, так и в сфере нормотворчества. Процессам общеэкономического становления также препятствует недостаточно комплексный и слабо систематизированный стратегический подход к развитию инфраструктурных и инновационных отраслей на основе ГЧП.

В свою очередь слабая нормативно-правовая база на уровнях функционирования инструментов регулирования региональной экономики в значительной степени опре-

деляет нецелевое расходование средств и недостаточную эффективность региональной экономики в целом.

Целью данной работы является анализ развития государственно-частного партнерства в условиях региональной экономики.

Были определены следующие задачи.

1. Обобщение теоретических знаний о государственно-частном партнерстве.
2. Проанализировать опыт зарубежных стран в развитии государственно-частного партнерства.
3. Проанализировать опыт России в развитии государственно-частного партнерства.
4. Изучить опыт субъектов в реализации государственно-частного партнерства.
5. Предложить пути совершенствования развития государственно-частного партнерства.

Объектом исследования является государственно-частное партнерство.

Предметом исследования являются организационно-правовые отношения, возникающие в сфере развития государственно-частного партнерства в условиях управления региональной экономикой.

Экономика ряда развитых, а в последнее время и развивающихся стран широко применяет новую особую форму взаимодействия государства и частного бизнеса. Эта особая форма партнерства, обозначаемая обычно термином Public Private Partnership (PPP). В российской литературе применяется термин государственно-частное партнерство, исходя из четкого определения ведущей роли государства в российских реалиях.

Государственно-частное партнерство – это форма деятельности государства и частного сектора с целью развития наиболее значимых объектов инфраструктуры и обеспечения качественными услугами хозяйствующих субъектов и общества.

«Государственно-частное партнерство – это специфическая, различных видов форма взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, основополагающей чертой которого является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации».

Собственно термин «государственно-частное партнерство» появился в начале 90-х гг. XX в. И связан, главным образом, с «британской моделью» ГЧП. В 1992 году правительство Д. Мейджора объявило о «частной финансовой инициативе», которая представляла собой модернизированную концепцию управления госсобственностью. Суть состояла в том, чтобы в рамках договоров и соглашений о государственно-частном партнерстве передать частному сектору функции финансирования (строительства, реконструкции, эксплуатации, управления и т. д.) объектов социально-культурной и производственной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности. Данное кардинальное изменение системы государственного управления в Великобритании повлекло за собой существенную трансформацию в институциональной среде, а также во взаимоотношениях госаппарата и частного бизнеса.

Государственно-частное партнерство выражается в следующих формах:

1. Государственные контракты как административный договор, составленный между государством и частной фирмой для осуществления особо полезных и необходимых видов деятельности: контракты на выполнение работ по финансированию, проектированию, строительству, на оказание общественных услуг, на управление, на поставку государственных нужд, для оказания технической помощи и т.д. Особенно-

стью такой формы является то, что государство не передает права собственности частному предпринимателю. Вся деятельность по контракту (строительство, закупка материалов) осуществляется на средства государства, а частный сектор выступает подрядчиком и не имеет права произвольно распоряжаться полученными средствами. Интерес же частного партнера состоит в получаемой доле в доходе и прибыли. Однако следует заметить, что это весьма привлекательный бизнес, т. к. кроме устойчивых доходов предоставляются всевозможные льготы и некий престиж¹.

2. Аренда государственной собственности (здания, оборудования и т. д.) в форме лизинга. Смысл арендных отношений заключается в передаче частному сектору государственного и муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. По традиции предполагается возврат арендованного имущества арендатору, при этом право на распоряжение остается за государством, но возможны исключения в виде выкупа арендованного объекта, в специально оговоренных случаях. Главной особенностью является получение государством прибыли в виде арендных платежей. В случае лизинга лизингополучатель, т.е. частный сектор, в любом случае имеет право выкупить арендованное государственное или муниципальное имущество.

3. Совместные государственно-частные предприятия. Они создаются в основном путем акционирования или на основе долевого участия сторон без выпуска акций. Степень свободы частного сектора определяется долей сторон в капитале. Также в зависимости от такой доли распределяются риски между участниками.

4. Концессии (концессионное соглашение) – форма отношений между государством и частным бизнесом, получающее все большее распространение. Особенность состоит в том, что государство, оставаясь полноправным собственником имущества, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока определенные функции, которые оговариваются в соглашении, наделяя его при этом соответствующими полномочиями. Одно из них заключается в том, что он получает исключительное право не допускать аналогичной деятельности других лиц и самого государства. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату, оговариваемую в соглашении. На выработанную продукцию концессионер получает право собственности. По этому соглашению концессионер (частный партнер) обязан подчиниться требованиям публичных интересов, оказывать соответствующие услуги, делать их общедоступными и устанавливать одинаковый тариф на эти услуги. В случае обстоятельств, приносящих угрозу обществу, государство принимает законные меры, не прописанные в соглашении.

Различают концессии нескольких типов, но мы остановим свое внимание на некоторых из них.

- СУП (строительство – управление – передача (Build, Operate, Transfer)).

Здесь инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. После этого объект передается государству. Частный партнер при этом имеет право пользования, но не собственности.

- СВУП (строительство – владение – управление – передача (Built, Own, Operate, Transfer)). В этом случае частный партнер получает право пользования и право

¹ Бланк И.А. Основы инвестиционного менеджмента. Т. 1. - К.: Эльга-Н, Ника-Центр, 2006.

владения объектом в течение срока действия соглашения. После этого объект передается публичной власти.

- СВУ (строительство – владение – управление (Built, Own, Operate)). При таком раскладе созданный объект по истечении срока действия не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора.

- ПСВУП (проектирование – строительство – владение – управление – передача (Design, Build, Own, Operate, Transfer)). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование.

1. Соглашения о разделе продукции. Эта форма напоминает традиционную концессию, но все же имеет некоторые отличия. В концессии говорится о том, что выпущенная продукция полностью принадлежит концессионеру, в случае такой формы частный партнер государства имеет право только на ее часть, которые оговариваются в специальном соглашении.

Для проведения анализа и четкого представления структуры развития партнерства начать, пожалуй, следует, с изучения эволюции ГЧП как комплексного явления, который выявляет очевидную зависимость между уровнем присутствия его в экономике и господствующей государственной идеологией. Так одни из первых партнерств возникли во Франции. В 1842 году там был принят первый закон о железнодорожном транспорте, согласно которому был установлен режим государственных концессий, представленных железнодорожным компаниям².

На рубеже XIX – XX веков партнерства проявляются в Германии и во Франции в жилищно-коммунальной сфере хозяйства. В 1882 году в Париже заключили контракт с братьями Перрье на энергоснабжение центральных районов. В начале XX века под влиянием марксистской идеологии и теории Дж. Кейнса произошли значительные изменения в государственном подходе к проектам. Все отрасли были переведены под государственный контроль.

Если анализировать использование ГЧП по странам, то картина получится следующая. В странах «Большой семерки» (США, Великобритания, Япония, Италия, Франция, Германия, Канада) на 1-м месте стоит здравоохранение (185 из 615 проектов), 2-е место - образование (138 проектов) и на 3-м месте – автодороги.

Анализ использования ГЧП проектов отдельно по каждой стране из «Большой семерки» представляет: США – автодороги (32 из 36 проектов), Великобритания - автодороги (составляют 123 проекта из 352) и образование (113 из 352 проектов), в Германии – образование (24 из 56 проектов).

В развивающихся же странах и странах с переходной экономикой указанные выше отрасли (кроме автодорог) не будут приоритетными. Вследствие более низкого уровня социально-экономического развития в этих странах на 1 место выдвигается транспортная инфраструктура (строительство, реконструкция железных дорог, аэропортов, портов).

В странах с переходной экономикой, а именно страны Центральной и Восточной Европы (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния); страны Балтии (Латвия); страны СНГ (Украина) - по применению ГЧП лидируют автодороги, строительство

² Игошин Н.В. Инвестиции. Организация управления и финансирования. - М.: Финансы, 2006.

мостов и тоннелей легкого наземного метро, аэропортов. Им уделяется особое внимание, и в них в первую очередь вкладываются средства.

Развивающиеся страны (22 из 95 проектов) - Индия, Бразилия, Чили, Гонконг, Мексика, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты- выделяют приоритетным автодороги, 2-е место занимают аэропорта, тюрьмы и водоочистительные сооружения.

Рассмотрим пример эффективного использования проекта ГЧП – расширение и модернизация международного аэропорта в Варшаве. Более 85% пассажиров международных авиарейсов пользовались именно варшавским аэропортом, что требовало в относительно короткие сроки обеспечить увеличение пассажирского и грузового аэропорта почти вдвое. Но развить такой проект до нужных масштабов не представлялось возможным без привлечения частного капитала, новых разработок и технологий.

По результатам открытого европейского конкурса в качестве частного партнера проекта выступила германская фирма «Хохтиф АГ», разработавшая специальную модель финансирования ГЧП для аэропортов стран Центральной и Восточной Европы. Был сформирован консорциум (организационная форма временного объединения независимых предприятий и организаций, создаваемая для реализации проектов, в том числе инвестиционных, научно-технических, природоохранных и др.), в который на правах партнеров вошли малые и средние предприятия Польши и Германии. Частное финансирование обеспечивал консорциум банков, возглавляемый АО «Ситибанк». Получателем кредитов и государственным партнером проекта выступало агентство «Польские аэропорты PPL».

Стоимость проекта составила 153,4 млн. евро, 80% его финансирования обеспечила частная сторона. Государственная польская авиакомпания LOT была включена в частное кредитное соглашение об использовании аэропорта. Работы завершились весьма успешно, и в дальнейшем генеральный подрядчик принял участие в проектах реконструкции на принципах ГЧП аэропортов городов Дюссельдорфа, Сиднея и Гамбурга.

В жизни российской экономики сама возможность партнерских отношений между государством и бизнесом до начала текущего столетия казалась маловероятной. В советское время государство, при руководящей роли партии, исполняло роль строгого, но рачительного опекуна, заботящегося об ускорении роста, перестройки экономики и т.п., с развитием же либеральных реформ наметилась противоположная тенденция – освобождение экономики от прямого государственного вмешательства, доминировавшего в экономической стратегии, из-за слабости механизмов экономического регулирования в условиях спада во второй половине 90-х годов. Вследствие этого взаимовыгодное партнерство между государством и бизнесом было признано необходимым элементом государственной политики только в начале 2000-х гг., когда в экономической жизни страны стал насущным переход от экономики, основанной на эксплуатации сырьевых отраслей, к экономике знаний и развитию высоких технологий. В результате первостепенное значение приобрели вопросы, касающиеся четкого законодательного сопровождения развития партнерства и определения самого понятия государственно-частного партнерства. Вопросы приобрели особую остроту при появлении признаков мирового финансового кризиса³.

³ Йескомб. Э.Р. Принципы проектного финансирования. - СПб.: Вершина, 2008.

Конкретными примерами в области взаимодействия между государством и бизнесом, безусловно, являются так называемые особые экономические зоны, которых в настоящий момент существует одиннадцать. А первая была организована в Республике Татарстан, в Елабуге, в декабре 2005 года. Ее формирование идет достаточно динамично: на территории в 20 квадратных километров завершилось строительство инфраструктуры первого комплекса, включающего административно-деловой центр, таможенный терминал, автомобильные дороги и инженерные сети. На сегодняшний день в качестве резидентов ОЭЗ "Алабуга" зарегистрировано пять компаний с общим объемом инвестиций более 330 миллионов долларов.

Положительный опыт в развитии государственно-частного партнерства накоплен в г. Санкт-Петербурге. 20 декабря 2006 г. Законодательное собрание города приняло Закон «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», их цели:

- 1) реализация социально значимых проектов в городе;
- 2) привлечение инвестиций частного сектора в экономику Санкт-Петербурга;
- 3) обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга;
- 4) повышение качества услуг, работ, предоставляемых потребителям.

Примеры реализации проектов в Российской Федерации и г. Санкт-Петербурге:

- в 2002 г. были построены Юго-Западные очистные сооружения (в этом случае право собственности на объект по завершении строительства получает специальная проектная компания инвестора (СПК));
- скоростная автомагистраль Москва - Санкт-Петербург (на основе концессий);
- реализован проект Орловского тоннеля под рекой Невой;
- проект реконструкции и развития аэропорта «Пулково».

В настоящее время иностранные инвесторы проявили существенный интерес в отношении российских государственно-частных проектов.

Примеры ГЧП проектов по России:

- автодорога М-1 «Беларусь», Москва – Минск;
- комплекс нефтехимических заводов в г. Нижнекамск, Татарстан;
- строительство школ в Московской области;
- проект «Надекс» - легкое метро в Санкт-Петербурге.

Во Владимирской области тоже реализуются проекты в сфере ГЧП. Вот некоторые из них:

1. Компания: ООО «ЮТЕКС РУ». Во Владимирской области с 2010 года.

Суть проекта: строительство в г. Камешково завода по производству вспененных и эластичных напольных покрытий.

Объем инвестиций: 1 млрд. 371 млн. 618 тыс. руб.

Численность сотрудников: около 200 человек.

Генеральный директор: Юре Зупин.

Адрес: 601301, Владимирская обл., г. Камешково, ул. Дорожная, 1⁴.

2. Компания: «ООО «БЕТА МЕБЕЛЬ» (переименовано из ООО «ФОРТЭ РУС» 26 декабря 2012 г.).

Продукция: Производство и реализация корпусной мебели, мягкой мебели, матрасов, оснований.

Начало производства: 2005 год.

⁴ Официальный сайт Корпорации развития Владимирской области. URL: <http://vladinvestcorp.ru/>.

Объем инвестиций: 1 млрд. 063 млн. 031 тыс. руб.

Численность сотрудников: более 200 человек.

Торговые марки: BELLONA.

Директор: Айгюн Башок.

Адрес: 600016, г. Владимир, ул. Добросельская, 4а.

«ООО «БЕТА МЕБЕЛЬ» (переименовано из ООО «ФОРТЭ РУС» 26 декабря 2012 г.) представляет собой предприятие по производству и реализации корпусной мебели, мягкой мебели, матрасов, оснований.

Фабрика работает в г. Владимире с 2005 года, с 2011 года проект финансируется АО «БОЙДАК ДЫШ ТИДЖАРЕТ А.Ш.», г. Кайсери, Турецкая Республика. Существенную поддержку на всех этапах реализации проекта оказывает Администрация Владимирской области. Осуществлять проект облегчает прозрачность законодательства и благоприятный инвестиционный климат.

3. Инвестор: ОАО «РОСНАНО».

Начало производства: сентябрь 2013 г.

Объем инвестиций: около 2 млрд. руб. (ОАО «РОСНАНО» – 1036, 0 млн. руб., ООО «Владипор-М» – 457 млн. руб., займы от акционера ОАО «РОСНАНО» – 750 млн. руб.).

Предполагаемая численность сотрудников: 170 человек.

Номенклатура продукции: полимерные мембраны в виде полотна и рулонные фильтрующие элементы на их основе.

Торговая марка: РМ Нанотех.

Генеральный директор: Генеральный директор - Макиенко Денис Александрович.

Адрес: г. Владимир, ул. Б. Нижегородская, д. 77.

Генеральный директор ЗАО «РМ НАНОТЕХ Макиенко Денис Александрович»:

«Сегодня на территории Владимирской области построен и успешно функционирует крупнейший в Европе завод по производству наноструктурированного полотна и рулонных элементов. Продукция завода используется в промышленной водоочистке и водоподготовке.

Город Владимир не случайно выбран для строительства такого передового современного предприятия. История развития мембранных технологий в России неразрывно связана с созданием и развитием Межотраслевого научно-технического комплекса (МНТК) «Мембраны» более 40 лет назад. Головной организацией МНТК «Мембраны» являлось НПО «Полимерсинтез», на базе научных подразделений и опытно-промышленного цеха которого в 1998 году было организовано ЗАО НТЦ «Владипор».

ЗАО НТЦ «Владипор» является инициатором проекта «Русские мембраны», для реализации которого при содействии РОСНАНО в 2010 г. было образовано ЗАО «РМ Нанотех». Многолетний опыт научных сотрудников, огромные наработки в сфере мембранных технологий и личная вовлеченность инициаторов проекта, - все это помогло создать и запустить передовое производство, управлять которым мне выпала честь⁵.

Но наравне с успехами и результатами имеются и некоторые проблемы в реализации проектов ГЧП в России.

1. Нет согласованности действий государственных органов при разработке и реализации проектов. Каждое министерство пытается курировать свои проекты и создавать собственные программы.

⁵ Официальный сайт Корпорации развития Владимирской области. URL: <http://vladinvestcorp.ru/>.

2. Нет единого федерального законодательства о ГЧП, в регионах принимают свои областные законы о государственно-частном партнерстве. Естественно, у каждого региона своя специфика, поэтому и реализация проектов проходит у всех по-разному. Нужна единая законодательная база по вопросам ГЧП.

3. Недостаток финансовых ресурсов и неэффективное использование имеющихся средств.

6. Пробелы в инвестиционных соглашениях и отсутствие судебной практики по решению спорных вопросов.

7. Отсутствие единой концепции государственно-частного партнерства, отсюда проблемы с правовым обеспечением проектов, плохо структурированные соглашения, малоинтересные для инвесторов экономические модели и допустимые финансовые механизмы.

8. Отсутствие единого центра для выработки общей позиции государственных органов, координация их деятельности при реализации принятых решений.

Исходя из определенных проблем, можно предложить следующие пути их решения.

1. Принятие единого НПА в сфере ГЧП (федерального закона), который будет содержать единый алгоритм и методологию реализации проектов ГЧП.

2. Подробнее прорабатывать инвестиционные соглашения, чтобы избежать судебных споров и сделать их более привлекательными для инвесторов.

3. Создавать благоприятный инвестиционный климат за счет развития инфраструктуры, различных экономических и финансовых механизмов (налоговые преференции).

4. Подготовка высококвалифицированных кадров и использование высокотехнологичного оборудования в проектах инновационной сферы, которые дают большую, по сравнению с остальными сферами, прибавочную стоимость.

5. Перевод всей экономики на инновационный, интенсивный путь развития.

Безусловно, ГЧП является одним из передовых и актуальнейших направлений развития российской экономической системы.

Во-первых, государственно-частное партнерство является одним из механизмов смешанной экономики, позволяющим развивать отношения бизнеса и государства, во-вторых, это возможность государства нахождения источника бюджетных доходов, а у частного сектора – возможность владения и распоряжения государственными и муниципальными активами, а также возможность получения различных государственных привилегий. В-третьих, объединение усилий государства и частного предпринимательства в рамках конкретных проектов формирует их дополнительные конкурентные преимущества. И последнее, это удачный механизм нахождения экономического и социального консенсуса, внедрение новых разработок и технологий, с помощью идей, логических и хладнокровных рассуждений бизнеса в сочетании с упорядоченностью и властью государственных структур.

Государственно-частное партнерство 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.

Литература

1. Бланк И.А. Основы инвестиционного менеджмента. Т. 1. - К.: Эльга-Н, Ника-Центр, 2006.
2. Игошин Н.В. Инвестиции. Организация управления и финансирования. - М.: Финансы, 2006.
3. Йескомб. Э.Р. Принципы проектного финансирования. - СПб.: Вершина, 2008.
4. Купрейшвили Е.Т. Проектное управление в системе государственно-частного партнерства // Муниципальная академия. 2013.
5. Панкратов А.А. Особенности реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере транспортной инфраструктуры // Путеводитель предпринимателя. 2010.
6. Официальный сайт Корпорации развития Владимирской области. URL: <http://vladinvestcorp.ru/>.