

УДК 33

**НОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
ПО РАЗРАБОТКЕ И ВЫПОЛНЕНИЮ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ
ПРОГРАММЫ ПО ОСВОЕНИЮ ЧЕРНОМОРСКОГО ПОБЕРЕЖЬЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**THE NEW PRINCIPLES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
ON DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF THE FEDERAL TARGET
PROGRAM FOR DEVELOPMENT OF THE BLACK SEA COAST OF
THE RUSSIAN FEDERATION**

Клещенко Юрий Александрович

кандидат экономических наук,
генеральный директор Группы компаний
«Строительно-монтажное управление «Краснодар»
(ООО «СМУ «Краснодар»)

Третьяков Рудольф Михайлович

профессор, доктор экономических наук,
Президент Академии проблем подъема
экономики России, г. Москва
tretyakova.kseni@mail.ru

Аннотация. В статье исследуется система управления процессами взаимодействия государства и частного бизнеса в условиях современной экономики. Авторами доказывается, что исследуемые направления государственно-частного партнерства должны строиться на основе современных правовых и экономических методах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, реформирование, сотрудничество.

Kleshchenko Yury Aleksandrovich
Candidate of Economic Sciences,
CEO of Gruppy kompany Construction
Management Krasnodar
(JSC SMU Krasnodar)

Tretjakov Rudolf Mikhaylovich
Professor, Doctor of Economics,
President of Academy of problems of
economic recovery of Russia, Moscow
tretyakova.kseni@mail.ru

Annotation. In article the control system of processes of interaction of the state and private business in the conditions of modern economy is investigated. By authors it is proved that the studied directions of public-private partnership have to be under construction on the basis of modern legal and economic methods.

Keywords: public-private partnership, reforming, cooperation.

В настоящее время в экономике ряда развитых и развивающихся стран широкое распространение принимает новая особая форма взаимодействия государства и частного бизнеса – государственно-частное партнерство. Государственно-частное партнерство представляет собой организационное и институциональное объединение государства и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в масштабе всей страны или отдельных территорий. Значительные изменения происходят в формах и методах управления производственной и социальной инфраструктуры, по традиции находящиеся в государственной собственности: коммунальные и энергетические сети, морские и речные порты, аэропорта; здравоохранение, образование, правоохранительная и военная области.

Эти изменения характеризуют ослабление непосредственного влияния государства в экономике и параллельное усиление ее государственного регулирования в различных формах. Причиной такого поведения является недовольство государства работой публичных служб по обеспечению и обслуживанию общества. Вытекающее из этого следствие представляет собой партнерство государства и частного сектора [1].

Учитывая интенсивное развитие многообразных форм государственно-частного партнерства во всех регионах мира, применение в различных отраслях экономики, эту форму взаимодействия можно трактовать как характерную черту современной смешанной экономики.

Смешанная экономика представляет собой экономику с элементами рынка и командной формы управления. Эта некая альтернативная форма управления. В

настоящее время в США значительная часть решений принимается рынком. Однако роль правительства страны от этого не угасает, наоборот, государство играет важную роль в работе рынка: издаются указы и положения, регулирующие экономическую среду, предоставляются услуги в сфере здравоохранения, образования и охраны правопорядка, контролируется бизнес и загрязнение окружающей среды.

Интерес бизнеса обусловлен заинтересованностью в максимизации прибыли от реализации проектов, т.к. обладая хозяйственной свободой в проектах, предоставляемой государством, частный сектор стремится к увеличению производительности труда и нововведениям. Во-вторых, бизнес, при неудачном стечении обстоятельств при реализации проекта, получает достаточные гарантии возврата вложенных средств в реализацию проекта, т.к. государство несет определенные риски. В некоторых случаях, при высококачественном обслуживании государство доплачивает своему партнеру. И последнее, частный сектор получает в долговременное управление активы государства на льготных условиях платы [3].

Заинтересованность же государства состоит в том, что оно может переложить часть расходов по содержанию и инвестированию имущества на частный сектор. Так же, за счет арендных и концессионных платежей, государственные структуры получают дополнительный источник доходов в бюджет.

В число положительных сторон партнерства относится повышение качества товаров и услуг, во-вторых, решаются социально – экономические проблемы. А также, теперь уже высвобожденные средства государство может потратить на решение других более значимых задач и выполнение своих первоочередных функций.

Согласно концепции либералов, границы вмешательства государства должны быть существенно сокращены, «рынок есть саморегулирующая среда, или что частная собственность намного эффективней государственной». Под действием неблагоприятного состояния экономики некоторых стран и данных стереотипов, правительство этих стран принялись усиленно применять новую политику – приватизацию. Как известно последствия оказались не самыми утешительными – произошло расхождение в целях государства и частных интересов. Чтобы исправить положение понадобились новые формы. Государственно-частное партнерство же оказалось наиболее успешно применимой в некоторых приватизированных странах. Государственно-частное партнерство – это полуприватизированная форма, следовательно, приватизация не отменяется. Конечно, есть такие сферы, где частные предприятия могут функционировать и без государственной поддержки и вмешательства, но традиционные сферы государственной ответственности: инфраструктура, национальная оборона, образование и т.д., не представляют особого интереса бизнесу и, в конечном счете, могут исчезнуть, что может привести к нарушению социально-экономического обеспечения, поэтому такие активы не могут передаваться в частные руки. Из этого следует право на данное определение как некой альтернативной приватизации.

Как привлечь инвестора к реализации государственных проектов. Бизнес зачастую не видит определенных целей государства и его готовность к сотрудничеству.

Во-первых, государство должно признать сотрудничество с новым субъектом рыночной экономики, должно определиться со сферами и целями реализации общественно значимых проектов.

Во-вторых, укрепить законодательную базу.

И последнее, это создание административного аппарата, готового к реализации созданных проектов.

Анализ причин следует дополнить анализом моделей и форм. После выполнения всех вышеизложенных условий, государственные структуры и частный сектор вступают в партнерство, которое закрепляется определенными договорами, контрактами, соглашениями и т.д. В зависимости от степени интенсивности решаемых задач в рамках государственно-частного партнерства все существующие формы партнерства можно классифицировать на отдельные модели. Для задач государственно-частного партнерства различают организационные модели, модели финансирования и кооперации [2].

При организационной модели глубокого вторжения в отношения собственности не происходит, сотрудничество заключается путем привлечения третьих лиц, органи-

заций, «переуступки отдельных функций и контрактных обязательств, использования возможностей передачи объектов во внешнее управление».

К этой модели относят наиболее распространенный тип – концессии. Модель финансирования представляет собой коммерческий наем, аренда, лизинг и различные формы финансирования. Модель кооперации это объединение усилий партнеров, представленное в различных формах и методах для создания новой потребительской стоимости как публичного блага. Обычно такая кооперация представляет собой сложную структуру, особенно в сфере производства [7].

Формы государственно-частного партнерства представляют собой:

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. Особенностью 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 престиж.

Аренда государственной собственности (здания, оборудования и т.д.) и в форме лизинга. Смысл арендных отношений заключается в передаче частному сектору государственное и муниципальное имущество 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.

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.

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 правомочиями. 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, оговариваемые 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, приносящие угрозу обществу, государство принимает законные меры, не прописанные в соглашении [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 государственно-частного парт-

нерства как комплексного явления, который выявляет очевидную зависимость между уровнем присутствия его в экономике и господствующей государственной идеологией.

Так, в Чехии был реализован проблемный инфраструктурный проект. Частные инвестиции в этой стране привлекаются по британской модели частной финансовой инициативе (PFI). Опыт этой страны говорит о тех опасностях и проблемах, с которыми может столкнуться государственный партнер, имеющий недостаточный опыт и подготовку в реализации и применении партнерства. Итак, для сооружения отрезка автобана, протяженностью 80 км, частным предпринимателем был предложен весьма интересный и привлекательный на первый взгляд проект, на что он получил внеконкурсный подряд [3].

Проблема собственно состояла в отсутствии достаточного опыта ГЧП и недооценки командой государственного партнера намерений частного подрядчика, который в свою очередь изначально не имел особого стремления в реализации проекта. В конечном итоге предложенная им структура финансирования сводилась к перекладыванию всех рисков на государство. И результатом было расторжение проекта, и выплата, ко всему прочему, значительной неустойки.

Удачной моделью эффективного сочетания интересов публичного и частного партнеров признан проект по реконструкции крупнейшего аэропорта Германии во Франкфурте-на-Майне. Проект предполагал предварительную стадию приватизации – эмиссию акций, 29 % которых были проданы на фондовой бирже. Держателями остальных акций стали земля Гессен (32,1 %), город Франкфурт (20,5 %) и государство (18,4 %). Сформированное таким образом АО «Фрапорт» намеренно сохранило контроль публичных инвесторов. При этом АО является «частным» акционером других германских аэропортов, т.е. «частная» сторона партнерств в них представлена структурой с преимущественно государственным участием.

В настоящее время денежные средства на развитие транспортной инфраструктуры осуществляется двумя путями: напрямую – для крупных проектов и опосредовано – через государственный фонд развития инфраструктуры.

Таким образом, на базе вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Отмечается существенная разница между уровнем социально-экономического развития и приоритетными отраслями для применения в них государственно-частного партнерства – проектов.

2. В любой стране каждой подгруппы правительством выбирается наиболее приоритетная отрасль для реализации государственно-частного партнерства – проектов (в зависимости от степени важности и возможности реализации). К примеру, в Великобритании и Италии, сделки осуществлялись, в основном, в сфере строительства автомобильных и железных дорог.

3. В большей степени успешное взаимодействие интересов государственной структуры и частных представителей, а также полнота ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего развития страны.

4. В каждой стране созданы специализированные учреждения, несущие ответственность за осуществление определенной деятельности в масштабах страны. Например, в Великобритании это «публичные корпорации», в Японии это публичные или публично-правовые предприятия, в Швеции право заниматься предпринимательством получают органы исполнительной власти.

5. Широкая и упорядоченная нормативная база, регулирующая контрактные отношения в различных отраслях и позволяющая наиболее полно учесть разнообразие условий функционирования различных сфер.

Проанализировав различные варианты взаимодействия бизнеса и власти в мировом масштабе, рассмотрим развитие и успехи взаимоотношений государственного и частного секторов в России.

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 развитию партнерства и определения самого понятия государственно-частного партнерства. Вопросы приобрели особую остроту при появлении признаков мирового финансового кризиса.

Наравне с успехами и результатами имеются и некоторые сложности и прорехи в реализации проектов:

1. Нет согласованности действий при разработке и реализации проектов.
2. Законодательство не содержит специальных положений, целенаправленно регулирующих тот или иной аспект реализации проектов.
3. Недостаток финансовых ресурсов и неэффективное использование имеющихся средств.
4. Недоверие муниципалитетных органов к частным операторам.
5. Муниципальные активы не всегда зарегистрированы в установленном порядке, поэтому не могут быть переданы в управление частному сектору.
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.

Анализируя развитие партнерства в зарубежных странах, особо хочется подчеркнуть тот факт, что эти страны готовы к новым переменам и развитию особых экономических отношений, что представители и правительство стран имеет четкое направление деятельности с частным сектором, имеет достаточное и объемное количество проектов реализации стратегически важных объектов, в зависимости от уровня развития страны и ее экономического положения. Также особо развиты специализированные учреждения, несущие ответственность за осуществление определенной деятельности в масштабах страны. Все это говорит в пользу наиболее успешного развития государственно-частных проектов и их значительное влияние на экономику стран [5].

Обобщая анализ развития партнерства в ряде зарубежных стран, и соотнося все с российской аналогией, можно сделать вывод, что развитие государственно-частного партнерства в России особенно необходимо, так как страна находится на сложном этапе экономического развития, а также имеет место развитие экономического кризиса.

Перспективы перехода на более высокий уровень развития рынка государственно-частного партнерства зависит от внутренних и внешних экономических, институциональных и политических факторов. Несмотря на всю быстроту развития на мировых финансовых рынках и существенное ухудшение экономической ситуации в России, институциональные инвесторы готовы вкладывать в проекты с невысоким риском и умеренными требованиями к начальной сумме инвестиций. Особо отмечается развитие государственно-частного проектов в сфере транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, а также промышленности и строительства. Это предполагает значительные изменения в отношении частных операторов, переход к возможности рационального сочетания свободной конкуренции с мерами госрегулирования и обеспечения интересов общества.

Суммируя все показатели и возможности государственно-частного партнерства, необходимо выразиться в пользу такой новой формы взаимоотношений государства с

частным бизнесом. Во-первых, государственно-частное партнерство является одним из механизмов смешанной экономики, позволяющий 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.

Таким образом, можно сделать вывод что 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. Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации. – М. : Альпина Паблишерз, 2010.
2. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – М. : Юрайт, 2015.
3. Дуброва Т.А. Прогнозирование социально-экономических процессов. Серия: Университетская серия. – М. : Маркет ДС, 2010.
4. Кудров В.М. Мировая экономика: социально-экономические модели развития. – М. : Магистр, 2009.
5. Региональная экономика Серия: Золотой фонд российских учебников / под ред. Т.Г. Морозовой. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
6. Самофалова Е.В. Государственное регулирование национальной экономики. – М. : КноРус, 2007.
7. Системный мониторинг: Глобальное и региональное развитие. – М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2010.
8. Фоломьев А.Н. Экономический потенциал России: развитие и эффективное использование. – М. : РАГС, 2010.
9. Йескомб Э.Р. Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования. – М. : Альпина Паблишер, 2015.

References:

1. Alpatov A.A. Public-private partnership: Realization mechanisms. – М. : Alpina Pablisherz, 2010.
2. Borschevsky G.A. Public-private partnership the textbook and a practical work for a bachelor degree and a magistracy. – М. : Yurayt, 2015.
3. Dubrova T.A. Forecasting of social and economic processes. Series: University series. – М. : DS market, 2010.
4. Kudrov V.M. World economy: social and economic models of development. – М. : Master, 2009.
5. Regional economy Series: Gold fund of the Russian textbooks / under the editorship of T.G. Morozova. – М. : UNITY-DANA, 2010.
6. Samofalova E.V. State regulation of national economy. – М. : Knorus, 2007.
7. System monitoring: Global and regional development. – М. : Book house of «LIBROKOM», 2010.
8. Folomyev A.N. Ekonomichesky capacity of Russia: development and effective use. – М. : RAGS, 2010.
9. Yeskomb E.R. Public-private partnership: Basic principles of financing. – М. : Alpina Pablisher, 2015.