

Государственно-частное партнерство как эффективный механизм взаимодействия бизнеса и государства

Балашов Алексей Михайлович 

кандидат исторических наук, доцент,

Новосибирский государственный педагогический университет, г. Новосибирск, Россия.

E-mail: kLth1@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются и анализируются проблемы реализации проектов с государственно-частным партнерством в России на современном этапе и перспективы развития рынка ГЧП в будущем. Сегодня в РФ достаточно развита институциональная база государственно-частного партнерства, при его реализации общественные затраты на проекты на 10-15% ниже, чем при финансировании из государственных источников. Являясь перспективным механизмом взаимодействия государства и бизнеса, проекты с ГЧП обладают рядом факторов, достоинств и возможностей, способных заинтересовать как публичных партнеров, так и частный бизнес. На основе проведенного исследования автор делает выводы, что с одной стороны, необходимо оказывать помощь бизнес-структурам для их большего вовлечения в подобные проекты, а, с другой стороны, нужно осуществлять детальный государственный контроль за ГЧП-проектами, т.к. они связаны с вложением бюджетных средств и выполнением государственных обязательств. Понимание особенностей и важнейших характеристик данного инструмента модернизации российской экономики позволит использовать государственно-частное партнерство наравне с другими механизмами привлечения частных инвестиций в экономику посредством устранения тормозящих ограничений и снижения рисков и издержек.

Ключевые слова: предприниматели, органы государственной власти, ГЧП-проекты, риски и ответственность между партнерами, модернизация, инфраструктура.

JEL codes: L16, M13, M21, O10, R58

Для цитирования: Балашов, А.М. Государственно-частное партнерство как эффективный механизм взаимодействия бизнеса и государства / А.М. Балашов. - DOI 10.52957/22213260_2022_6_47. - Текст : электронный // Теоретическая экономика. - 2022 - №6. - С.47-53. - URL: <http://www.theoreticaleconomy.ru> (Дата публикации: 30.06.2022)

DOI: 10.52957/22213260_2022_6_47

Введение

На решение многих насущных проблем средств в государственном бюджете РФ и бюджетах регионов постоянно не хватает. В связи с этим особый интерес вызывает государственно-частное партнерство (ГЧП), которое способствует лучшему управлению и более высокому качеству реализации различных проектов, привлечению возможностей и компетенций предпринимателей к решению актуальных государственных проблем. Проекты с ГЧП приобретают все большую популярность в решении различных социально-экономических задач государства.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – взаимодействие частного и публичного сектора, реализуемое на основе долгосрочного контракта (соглашения) с целью развития и (или) управления объектами публичной инфраструктуры, и (или) оказания публичных услуг, в котором частный партнер несет существенную часть риска и ответственности в течении всего срока действия такого контракта (соглашения), а также предоставляет существенную долю финансирования, и его вознаграждение зависит от качества исполнения им обязательств по контракту (соглашению) о ГЧП и (или) спроса на оказываемые услуги с использованием такой инфраструктуры.

Основная часть

Сегодня в РФ достаточно развита институциональная база государственно-частного партнерства, при его реализации общественные затраты на проекты на 10-15% ниже, чем при финансировании из государственных источников. Участие предпринимателей в ГЧП позволяет задействовать новые механизмы для привлечения инвестиций, способствует более быстрой реализации масштабных инфраструктурных проектов и успешному решению других актуальных задач. Бизнесмены, сотрудничая с государством, приобретают перспективы стабильного развития бизнеса на достаточно длительное время, а также получают определенный набор гарантий и льгот [1].

Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства свидетельствует о больших возможностях и перспективах данного сотрудничества, которое способствует решить широкий круг важных инфраструктурных и социальных проблем. Авторы работы [2, с.120] отмечают, что в странах с небогатыми жителями участие частного бизнеса в финансировании инновационных проектов в медицине способствует обеспечению населения качественной медицинской помощью. А. Хира и Л. Рейли обозначают актуальность развития экономики сотрудничества частного предпринимательства с гражданским обществом, в том числе и с профессиональными сообществами [3, с.190]. Анализ многих зарубежных проектов государственно-частного партнерства, выполненный исследователями Галиуллиной Г.Ф., Кузнецовой С.Б., Мингалеевой Л.Б. показывает, что такие проекты могут успешно реализовываться во многих сферах народного хозяйства: транспорте, образовании, медицине, жилищно-коммунальном хозяйстве, социальной инфраструктуре и др. [4].

Основными признаками ГЧП являются:

- долгосрочный характер взаимодействия (по международному - 5 лет, по российскому законодательству – минимальный срок соглашения составляет 3 года), а например, концессионные соглашения в РФ в среднем по статистике заключаются на срок 13 лет.

- привлечение частного финансирования (капитала) для создания объекта общественной инфраструктуры.

- обязательное финансирование строительства или реконструкции объекта частными партнерами, при этом государство может возмещать часть затрат, понесенных на создание объекта соглашения, а также осуществлять полное или частичное финансирование расходов, связанных с эксплуатацией и (или) техническим обслуживанием объекта соглашения.

- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе и имеет равноправный характер [5];

- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон-участников [5];

- распределение рисков и ответственности между партнерами за счет привлечения частного бизнеса не только к созданию объекта, но и его последующей эксплуатации и (или) техническому обслуживанию. При этом финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее установленных пропорциях [5].

- ГЧП позволяет перенести проблемы заимствования и привлечения средств на частный сектор, что очень актуально в современных экономических условиях.

- государственно-частное партнёрство предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов, однако допускается также инициатива частного партнера [5].

Развитие сферы государственно-частного партнерства идет по следующим ключевым (основным) направлениям [1]: законодательное регулирование, создание соответствующей институциональной среды, подготовка и реализация инновационных и социально-значимых проектов.

Сегодня распространены следующие формы ГЧП-проектов [6]:

- концессия;

- соглашения государственно-частного партнерства и соглашения муниципального частного государственного партнерства (СГЧП/СМЧП);

- квази-ГЧП, к которым эксперты относят такие формы проектов, как: инвестиционное соглашение; контракт жизненного цикла по 44-ФЗ «О закупочной деятельности в России»; арендное соглашение с инвестиционными обязательствами арендатора и другие формы «не классического» ГЧП.

По информации Национального центра государственно-частного партнерства на протяжении последних семи лет соглашения о ГЧП в основном заключались по инициативе государства. Вместе с тем, начиная с 2018 года частный бизнес стал тоже проявлять инициативу в запуске проектов с участием государственно-частного партнерства. Кроме этого, были начаты масштабные программы по поддержке инфраструктурных проектов и привлечению частных инвесторов на долгие сроки, а российские и международные банки тоже стали проявлять заинтересованность в реализации подобных программ [7].

Это во многом произошло из-за того, что с принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были ликвидированы ключевые недостатки в законодательно-правовом поле по вопросам ГЧП [8]. Данным законом уточнены основные понятия, связанные с государственно-частным партнерством, принципы ГЧП, объекты соглашения о ГЧП, порядок разработки, рассмотрения и принятия решений о реализации проектов с государственно-частным партнерством, условия соглашения, порядок его заключения, изменения и прекращения, переход прав и обязанностей по соглашению, порядок и условия замены частного партнера, права публичного партнера на осуществление контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве, а также установлены гарантии прав и законных интересов частного партнера при реализации соглашения о ГЧП [5].

Развитие государственно-частного партнерства особенно актуально в настоящее время, когда президент РФ Владимир Путин поставил задачу ускорения реализации инфраструктурных проектов для переориентации поставок природного газа, нефти, нефтепродуктов и других видов энергоносителей с Запада на новые перспективные рынки в южном и восточном направлениях. Об этом заявил президент РФ Владимир Путин по итогам совещания по текущей ситуации в нефтегазовом секторе 15.04.2022 г. Помимо объектов инфраструктуры, использование механизмов ГЧП актуально и во многих других сферах деятельности, особенно на региональных уровнях.

В частности, использование государственно-частного партнерства и внедрение цифровых технологий способствует повышению устойчивости и эффективности систем здравоохранения в регионах. В комфортном городе должны жить здоровые люди, для чего необходимо не только современное управление медициной, но и внедрение новинок в работу медицинских учреждений, массовое оздоровление жителей [9].

Одним из значительных проектов государственно-частного партнерства в здравоохранении является соглашение о концессионном строительстве, финансировании и техническом обслуживании семи поликлиник в Новосибирске [10]. Здесь планируется построить новые поликлиники, в которых очень нуждается город. Кроме этого, с помощью государственно-частного партнерства в Новосибирске построено также 3 сосудистых центра, а в Екатеринбурге такое взаимодействие позволяет оперативно реконструировать центр «Микрохирургия глаза» [9].

Цивилизованные инвестиционные площадки предоставляют новые возможности не только для бизнеса, но и для роста экономик регионов. Например, Новосибирская область лидирует среди городов Сибири по количеству индустриальных парков, а по стране она является лидером по доле рабочих мест в технопарках и бизнес-инкубаторах [11]. В Новосибирске развиваются и частные индустриальные парковые проекты. Подобные инициативы частного капитала являются следствием осуществляемой в регионе программы «Реиндустриализация», цель которой модифицировать промышленный потенциал области под требования нового технологического уклада. Например, в 2018 году проекты с государственно-частным партнерством обеспечили Новосибирской области 6,5

млрд. руб. [12]. По программе ГЧП создана территория опережающего развития в поселке Линево строится современный завод по производству солей и редкоземельных металлов ООО «ПК Лантан». Учредителем компании является ведущий российский производитель катализаторов, сорбентов, осушителей АО «Специальное конструкторско-технологическое бюро «Катализатор», являющееся. Предприятие входит в рейтинг быстрорастущих технологических компаний. Планируемые инвестиции в данный проект порядка 150 млн. руб. [9]. В рамках данного проекта действуют льготы для резидентов РФ по имущественному и земельному налогу, страховым взносам и налогу на прибыль.

Анализ бизнеса Новосибирской области показывает, что в последнее время активно реализуют в регионе инновационные проекты не только именитые компании крупного бизнеса, но и субъекты малого и среднего предпринимательства. Так же в области реализуется проект «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности», а реализация данной программы в регионах позволила России войти за последние годы в топ- 30 стран по благоприятности условий ведения бизнеса. Ещё каких-то 8 лет назад РФ находилась на 120 месте [13].

Сегодня перед властями Новосибирской области стоит задача изменить отношение к инвесторам, совершенствуя законодательство об инвестициях. Например, в ноябре 2018 г. был введен новый механизм поддержки инвесторов. Затраты региональным инвестиционным проектам могут быть возмещены за счет льгот по налогу на прибыль. Также рассматривается проект закона о введении инвестиционного налогового вычета, что даст возможность бизнесменам быстрее окупить вложенные средства. Это позволит привлечь большее количество частных инвесторов в НСО и осуществлять новые инвестиционные проекты с государственно-частным партнерством.

Обсуждение

Несмотря на значительные перспективы государственно-частного партнерства как для государства, так и для предпринимателей, наиболее значимой проблемой, с которой сталкиваются представители регионов при заключении соглашений о ГЧП, является слабая активность инвесторов. Это обостряется нынешней сложной экономической ситуацией в нашей стране, которая негативно сказывается на привлечении инвестиций в долгосрочные проекты, а привлечение иностранных инвесторов в российские проекты с государственно-частным партнерством становится практически невозможным из-за масштабных экономических санкций со стороны стран Запада. Также существенной проблемой является нехватка опыта разработки и внедрения подобных проектов [14]. По мнению многих представителей регионов, сложности могут быть связаны с продолжительными сроками реализации подобных проектов, невысоким уровнем компетенций чиновников и недостаточной степенью проработки рисков самих проектов со стороны государства.

Как показывают результаты исследований, для успешного осуществления проекта с государственно-частным партнерством имеет существенное значение его скрупулезная проработка на протяжении всех этапов – с начала появления идеи до завершения. При этом необходимо производить оценку целесообразности и эффективности с учетом количественных критериев сравнительного преимущества использования механизмов государственно-частного партнерства по сравнению с другими способами реализации таких проектов. По мнению авторов работ, [15-19], использование инструментов структурирования должно содействовать в освоении и расширении взаимодействия государства и частного бизнеса в рамках государственно-частного партнерства.

Результатами структурирования являются обоснованный выбор модели реализации конкретного проекта с учетом его конкретных особенностей. Во многом эффективность ГЧП зависит от того, насколько юристы правильно расставили акценты, правильно сформулировали приоритеты и систему стимулов для всех участников проекта. В этом случае каждый участник вынужден адекватно и своевременно выполнять свои обязательства и соглашения, что существенно повышает шансы на успешную реализацию проекта.

Кроме этого, имеет существенное значение и выбор способа заключения соглашения о ГЧП: конкурсная процедура или частная инициатива. Это существенно влияет не только на

определение частных партнеров проекта с ГЧП, но и на скорость его запуска. Несмотря на принятие вышеупомянутого федерального закона, существует необходимость усовершенствования действующего законодательства, а также планирования на долгосрочную перспективу и разработки методики оценки проектов с государственно-частным партнерством.

В то же время, не стоит забывать, что в любом случае роль организатора и регулятора в таком партнерстве осуществляют не частные предприниматели, а государство. Оно, опираясь на общественную необходимость, формулирует предпочтения развития того или иного объекта, устанавливает ресурсное обеспечение. Государство и несет ответственность за результаты проводимой политики. В связи с этим роль руководителей регионов в таком процессе огромна, без их инициатив эффективность такого взаимодействия значительно уменьшается.

Выводы

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы, что с одной стороны, необходимо оказывать помощь бизнес-структурам для их большего вовлечения в подобные проекты, а, с другой стороны, нужно осуществлять детальный государственный контроль за ГЧП-проектами, т.к. они связаны с вложением бюджетных средств и выполнением государственных обязательств.

Также необходимо создание системы гарантирования инвестиций частного сектора в объекты государственной собственности, разработка долгосрочных стратегий развития территорий и системы мониторинга проектов ГЧП. Несмотря на принятие вышеупомянутого федерального закона, все еще существует необходимость совершенствования законодательства, планирования на долгосрочную перспективу, разработки методики оценки проектов с государственно-частным партнерством [20]. Кроме того, требуется активное взаимодействие всех заинтересованных сторон: органов власти на различных уровнях, государства и частного сектора, привлечение гражданского общества к оценке качества реализованных проектов, роль которого очень велика в зарубежном успешном опыте использования государственно-частного партнерства.

Являясь перспективным механизмом взаимодействия государства и бизнеса, проекты с ГЧП обладают рядом факторов, достоинств и возможностей, способных заинтересовать как публичных партнеров, так и частный бизнес. В тоже время весьма важно результативно структурировать проекты в форме ГЧП, тщательно прорабатывать вопросы, касающиеся рисков проекта, распределения рисков между его участниками и всех этапов реализации проекта.

Общее понимание особенностей и важнейших характеристик этого инструмента модернизации российской экономики позволит использовать государственно-частное партнерство наравне с другими механизмами привлечения частных инвестиций в экономику посредством устранения законодательных ограничений и снижения рисков и издержек. Таким образом, можно констатировать, что развитие государственно-частного партнерства требует системного подхода для консолидации усилий органов государственной власти, предпринимателей, представителей науки и практики в направлении гармонизации и баланса интересов государства и бизнеса, проведении необходимых теоретических исследований и создания более эффективных механизмов реализации данных процессов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабкин И.А. Концептуальный подход для формирования проектов государственно-частного партнерства в промышленности. // Экономические науки. 2017. Т.10. №4. С.82-90.
2. Kostyak L., Shaw D. M., Elger B. S., Anaheim B. A means of improving public health in low- and middle-income countries? Benefits and challenges of international public-private partnerships. *Public Health*.2017;(149):120–129.doi: 10.1016/j.puhe.2017.03.005.
3. Hira, A. & Reilly, K. The Emergence of the Sharing Economy: Implications for Development. *Journal of Developing Societies*.2017;33(2):175–190.doi. org/10.1177/0169796X17710071 (accessed: 28 February,

2018).

4. Галиуллина Г.Ф., Кузнецова С.Б., Мингалеева Л.Б. Законодательная база как основа внедрения ГЧП-проектов (опыт зарубежных стран). // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). 2014. №3 (35).

5. Шохин С.О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения. // Юрист. 2018. № 2. С.4-10

6. Асаул В.В., Кришталь В.В., Кощеев В.А., Петухова Ж.Г. Государственно-частное партнерство как механизм привлечения инфраструктурных инвестиций: проблемы внедрения и снижения рисков. // Вестник гражданских инженеров. 2020. №5 (82). С.223-233.

7. Официальный сайт Национального центра государственно-частного партнерства URL: <https://ppcenter.ru/upload/iblock/e5e/e5ec76f7879f853cf317801126597102.pdf> (дата обращения 29.12.2021)

8. Собрание законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 г. N 29 (часть I) ст. 4350.

9. Юдина Т.Н, Балашов А.М. Цифровые преобразования в управлении экономикой и роль в них государственно-частного партнерства // Государственное управление. Электронный вестник. 2020. № 80. С.300-320.

10. Решетников Л.Н. Инвестиционная привлекательность Новосибирской области как основа динамичного развития. // Аналитический вестник Совета Федерации. 2019. № 27(741). С. 15-20.

11. Травников А.А. Улучшение инвестклимата в регионе - наша приоритетная задача. // VSEON SOM 2019. №7(182) С.19.

12. Шикарин М., Томилина А. Инфраструктура лидера. // Эксперт Сибирь. 2019. № 35-38. С.16-18.

13. Глобальное потепление: деловой климат меняется к лучшему. [Электронный ресурс] URL: [Forbes.ru/brandvoice/mybusiness/386119-globalnoe-poteplenie-delovoy-klimat-menyetsya-k-luchshemu?](https://forbes.ru/brandvoice/mybusiness/386119-globalnoe-poteplenie-delovoy-klimat-menyetsya-k-luchshemu) (дата обращения 27.10.2019).

14. Рынок государственно-частного партнерства в России: проблемы и перспективы развития. Исследование «IPT Group». М., 2016. – 43 с.

15. Соколова Я.В. Алгоритм структурирования крупного инфраструктурного проекта в форме государственно-частного партнерства // Транспортные системы и технологии. 2018. Т. 4. № 1. С. 5-18.

16. Захаров С.В. Модели распределения финансовых потоков на условиях государственно-частного партнерства // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2017. № 2 (50). С.23.

17. Локшин Н.В. Модели механизма финансирования проектов государственно-частного партнерства и особенности их функционирования // Государственная служба. 2020. Т. 22. № 4 (126). С. 17-26.

18. Рудниченко И.А. Критерии эффективности управления развитием государственно-частного партнерства. // Челябинский гуманитарий. 2018. № 4 (45). С. 43-51.

19. Савельева Л.А. Эффективность инструментов финансового структурирования в системе государственно-частного партнерства // Финансовая экономика. 2020. № 4. С. 300-303.

20. Большакова Г.И. Государственно-частное партнерство в России: проблемы и пути совершенствования. // Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики. Сборник материалов Третьей международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2018. С.77-81.

Public-private partnership as an effective mechanism of interaction between business and the state

Balashov Alexey Mikhailovich

candidate of economics, the assistant professor,
Novosibirsk State Pedagogical University, Novosibirsk, Russia.
E-mail: Ltha1@yandex.ru

Annotation. The article discusses and analyzes the problems of implementing projects with public-private partnership in Russia at the present stage and the prospects for the development of the PPP market in the future. Today, the institutional framework of public-private partnership is sufficiently developed in the Russian Federation, with its implementation, public costs for projects are 10-15% lower than with financing from state sources. Being a promising mechanism of interaction between the state and business, PPP projects have a number of factors, advantages and opportunities that can interest both public partners and private business. Based on the conducted research, the author concludes that on the one hand, it is necessary to provide assistance to business structures for their greater involvement in such projects, and, on the other hand, it is necessary to carry out detailed state control over PPP projects, since they are associated with the investment of budgetary funds and the fulfillment of state obligations. Understanding the features and the most important characteristics of this instrument of modernization of the Russian economy will allow the use of public-private partnership on a par with other mechanisms for attracting private investment in the economy by eliminating inhibiting restrictions and reducing risks and costs

Keywords: entrepreneurs, public authorities, PPP projects, risks and responsibilities between partners, modernization, infrastructure