

УДК 334.7

Краюшкин Денис Владиславович,
магистрант,
кафедра государственного и территориального управления,
Институт магистратуры,
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский
государственный экономический университет»
г. Санкт-Петербург, Россия

Воронина Елена Владимировна,
кандидат экономических наук, доцент,
кафедра государственного и территориального управления,
ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский
государственный экономический университет»
г. Санкт-Петербург, Россия

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Аннотация:

В последние годы в Российской Федерации при реализации значимых инфраструктурных проектов всё чаще применяется механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) с целью повышения качества реализуемого проекта и уменьшения финансовой нагрузки на бюджетную систему региона. В статье представлены результаты исследования основных направлений применения механизма ГЧП, сильные и слабые стороны данного механизма, а также варианты управленческих решений, направленные на повышение эффективности использования механизма ГЧП. Основными методами исследования в процессе работы были: анализ, синтез, индукция и сравнение.

Ключевые слова:

Государственно-частное партнерство, концессия, развитие территории, инвестиции, управление, регионы.

Главным критерием оценки эффективности управления любой территории можно назвать степень и скорость её развития. Развития как в количественном отношении (увеличение площади освоенной территории, количество построенных инфраструктурных объектов и т.д.), так и в качественном (степень изношенности инфраструктурных объектов, энергоэффективность, использование инновационных технологий при строительстве и эксплуатации объектов и т.д.). На сегодняшний день государству сложно обеспечивать уровень развития территорий, отвечающий потребностям населения. Бюджетная система не в состоянии покрыть все необходимые расходы на содержание, развитие и обновление инфраструктуры одновременно. Сложившаяся практика показывает, что большое количество инфраструктурных проектов, финансируемых за счет бюджета, испытывают ряд однородных проблем в процессе реализации [1]. Самыми распространенными из них являются: срыв сроков реализации и многократное увеличение стоимости проекта. Всё это не только увеличивает нагрузку на бюджетную систему, но и создает определенную социальную напряженность и негативно отражается на имидже органов государственной власти.

С целью решения данной проблемы органы государственной власти стали всё чаще использовать механизм государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), который позволяет рационально разделять обязанности между государством и бизнесом и консолидировать их усилия на достижении результата наиболее оптимальным способом [2].

Понятие государственно-частного партнерства пошло от английского «Public Private Partnership», трактуемого в зарубежной литературе как взаимодействие государства и предпринимательства по решению общественно значимых задач [3]. Всемирный банк также дает схожее определение ГЧП – «договоренность между государством и предпринимательством в вопросах производства и предоставления инфраструктурных услуг, необходимых для привлечения дополнительного финансирования и увеличения результативности государственных вложений» [4]. В данном определении сделан очень важный акцент на том, что цель проекта ГЧП не ограничивается строительством или модернизацией объекта. Она также включает в себя стимулирование различных объектов хозяйственной деятельности на участие в развитии сопутствующей инфраструктуры и территории в целом, то есть стимулирует комплексное и сбалансированное развитие территории.

Прежде чем переходить к изучению практического применения механизма ГЧП в России нужно рассмотреть законодательную базу, которая регламентирует данный механизм. На сегодняшний день в России механизм ГЧП регламентируется двумя основными нормативно-правовыми актами, это Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 224) и Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – ФЗ № 115). Стоит обратить внимание на образовавшуюся в законодательстве коллизию. Концессия является одним из видов ГЧП, и в то же время соглашение о государственно-частном партнерстве является одним из видов ГЧП, имея схожее название с самим механизмом. На практике это часто приводит к путанице между концессией и соглашением о ГЧП как видами механизма [5].

Согласно ФЗ № 224 соглашение о ГЧП – это гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером, заключенный на срок не менее чем три года в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Федеральным законом [6].

В ФЗ №115 раскрывается понятие концессионного соглашения. По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, за исключением случаев, если концессионное соглашение заключается в отношении объекта, предусмотренного пунктом 21 части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона) (далее – объект концессионного соглашения), право собственности, на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности [7].

Как мы видим определение концессии раскрыто в законе более детально, чем определение соглашения о ГЧП. Это может являться одной из причин превалирования концессионных соглашений над соглашениями о ГЧП в российской практике. Ведь, по мнению многих авторов [2], недостаточная нормативно-правовая база и отсутствие унификации основных принципов и понятий, является фактором, препятствующим более широкому применению механизма ГЧП.

Несмотря на пробелы в нормотворчестве, можно с уверенностью говорить о сформировавшейся законодательной базе, которая уже сейчас позволяет всё более активно применять данный механизм на практике. Об этом свидетельствуют данные информационно-аналитического обзора «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации», подготовленные Министерством экономического развития Российской Федерации в феврале 2020 года. Так по данным Минэкономразвития РФ за период с 2015 по 2020 год в России в среднем ежегодно заключается около 500 новых концессионных соглашений. На начало 2020 года в России было заключено почти 3,1 тыс. концессионных соглашений общим объемом инвестиций в 1,7 трлн. руб. что составило 1,6% от ВВП страны за 2019 год. Доля частных инвестиций составила более 70% или 1,2 млрд. руб. [8].

Наиболее приоритетным направлением для заключения концессий являются транспорт, доля таких концессий составляет лишь 3% от общего числа соглашений, но их охватывают 70% общего объема инвестиций. Больше всего соглашений заключается в сфере ЖКХ, но средний уровень инвестиций в таких контрактах находится на уровне до 10 млн. руб., поэтому доля инвестиций соглашений по ЖКХ является незначительной в общем объеме инвестиций. Также в информационно-аналитическом обзоре обращается внимание, что по оценке Global Infrastructure Hub в период с 2020 по 2040 год Россия будет испытывать ежегодную нехватку инвестиций в инфраструктурные объекты в размере 1,9% от ВВП. Данный прогноз лишний раз подтверждает актуальность рассматриваемой темы и необходимость привлечения инвестиций в инфраструктуру страны со стороны бизнеса [8].

Говоря о значимости механизма ГЧП и о перспективах его развития, стоит выделить его основные преимущества для участников. Определить направления взаимодействия государства и бизнеса, которые будут приносить наибольшую выгоду обеим сторонам и в то же время благотворно влиять на развитие территории, а значит и на благополучие граждан. В результате анализа работ различных авторов, изучающих механизм государственно-частного партнерства, выяснилось, что многие из них сходятся во мнении по поводу точек соприкосновения государства и бизнеса в реализации инфраструктурных проектов. Чаще всего авторы выделяют распределение рисков между участниками ГЧП как основной фактор заключения таких соглашений.

Как уже было сказано ранее, большие инфраструктурные проекты, реализация которых приносит наибольший эффект (социальный, экономический, политический и т. д.) требует большого объема различного рода ресурсов (финансовых, временных, административных и др.). Даже самый крупный субъект бизнеса или государства рискует не справиться с реализацией такого проекта. Распределение рисков между участниками соглашения является общим положительным эффектом для участников и общей зоной ответственности, от которой напрямую зависит успех проекта.

Теперь отметим индивидуальные преимущества от проектов ГЧП для каждой стороны.

Основными причинами участия государства в проектах ГЧП можно выделить:

- реализация проекта преимущественно за счет частного капитала;
- избежание завышения стоимости работ и сроков реализации за счет заинтересованности бизнес-партнеров в оптимизации затрат на производство и использования более гибких методов управления;
- повышение качества выполненных работ за счет использования инновационных технологий, которыми располагает частный сектор;
- приобретение в первую очередь услуги, а не объекта, ведь после реализации проекта бизнес-партнер будет осуществлять управление объектом, а государственный орган платить за предоставляемые на данном объекте услуги.

В качестве основных преимуществ для частного сектора можно выделить:

- возможность получения налоговых льгот за счет взаимодействия с государственным органом;
- снижение административных рисков, которые фактически берет на себя государственный орган;
- снижение рисков недополучения прибыли за счет соглашения с государственным органом (соглашением обычно устанавливается минимальный уровень доходности объекта, который в случае нехватки потребительского спроса покрывает государство);
- возможность получения государственных гарантий для займа средств на реализацию проекта.

После определения основных преимуществ ГЧП для участников стоит рассмотреть проблемный момент, который может сделать проект ГЧП малоэффективным или даже убыточным, при всех его положительных качествах и преимуществах. Как уже было сказано ранее, важным аспектом проекта ГЧП является распределение рисков или зон ответственности между сторонами соглашения. Также был сделан особый акцент на том, что это является общим положительным эффектом и общей обязанностью сторон.

Чаще всего многие проекты оказываются малоэффективны или вообще не реализуются по причине ошибочного анализа затрат и выгод [1]. Кажущиеся выгодными на первый взгляд проекты как с экономической точки зрения, так и с позиции социальной значимости на деле оказываются нерентабельными и имеют низкий пользовательский спрос. Их проблема заключается в том, что процесс планирования и отбора проектов находится за границей общей ответственности сторон ГЧП. Чаще всего государственные органы подключают бизнес-партнеров уже после этой стадии. Проект получается искусственно созданный, и не оценен с позиции рынка.

Механизм ГЧП по своей сути является рыночным механизмом с элементами государственного регулирования, где каждый из партнеров уравнивает друг друга и создает баланс. К сожалению, в российской практике нередко встречаются случаи, когда государственные органы не могут расстаться с фантомным прошлым плановой экономики и не хотят воспринимать частный сектор как полноценного партнера и в полной мере делить с ним полномочия, создавая симбиоз государственного заказа с механизмом ГЧП. Ярким примером такого неудачного симбиоза является туристско-рекреационный кластер «Северная Мозаика» в Якутии. Решение о строительстве и основной концепт был разработан руководством Республики Саха (Якутия) и сопровождался фактически в директивной форме, разумеется, никакой предварительной совместной работы с потенциальными инвесторами проведено не было. В результате проект реализуется с 2011 года и на сегодняшний день не завершен, открыта часть кластера, которая не пользуется особой популярностью у населения. В одном из интервью министр предпринимательства Якутии сообщила, что несколько предпринимателей, участвовавших в проекте, воспользовались льготными кредитами на создание объектов кластера и не выполнили свои обязательства [5]. В итоге кластер достраивается фактически за счет средств из федерального бюджета. Пренебрежение основным правилом ГЧП – партнерством, привело к полному провалу проекта.

Подводя итог хотелось бы сказать, что на сегодняшний день государственно-частное партнерство является наиболее эффективным механизмом развития территории, механизм ГЧП вобрал в себя лучшие практики как рыночных механизмов, так и механизмов планирования, он позволяет не только создавать баланс между двумя различными системами – государством и бизнесом, но и консолидировать их усилия на социально значимых направлениях. При правильном распределении ответственности и осознания своей роли каждой из сторон механизм государственно-частного партнерства имеет огромный потенциал для будущего развития и выработки совершенно новых подходов к управлению развитием территорий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Кряклин К.В. Государственно-частное партнерство как основной механизм государственного управления национальными проектами // Российский экономический вестник. 2021. № 1. С. 121-125.
2. Холодкова В.В. Возможные варианты правоотношений при привлечении частных инвестиций – концессия и государственно-частное партнерство // Вестник Воронежского государственного университета. 2021. № 2. С. 40-48.
3. Шевченко Е.А. Государственно-частное партнерство как инструмент поступательного развития региона // Вестник института дружбы народов Кавказа. 2020. № 2 (54). С. 66-72.

4. Доклад Всемирного банка о государственно-частных партнерствах [Электронный ресурс]. URL: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P125595?lang=ru&tab=ratings> (дата обращения: 05.11.2021).
5. Винокурова А.Т. Государственно-частное партнерство: Современное состояние, проблемы развития и пути их решения // Вектор экономики. 2021. № 2 (56) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44831551> (дата обращения: 05.11.2021).
6. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 02.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 05.11.2021).
7. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 02.07.2021) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/search/?q=115+%D1%84%D0%B7>. (дата обращения: 05.11.2021).
8. Информационно-аналитический обзор «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Министерство экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf.pdf>. (дата обращения: 05.11.2021).

Krayushkin Denis V.,
Master's Student,
Department of State and Territorial Administration,
Institute of Magistracy,
Saint-Petersburg State University of Economics
Saint-Petersburg, Russia

Voronina Elena V.,
Candidate of Economics Sciences, Associate Professor,
Department of State and Territorial Administration,
Saint-Petersburg State University of Economics
Saint-Petersburg, Russia

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A MECHANISM FOR THE DEVELOPMENT OF THE TERRITORY

Abstract:

In recent years, the mechanism of public-private partnership (hereinafter – PPP) has been increasingly used in the implementation of significant infrastructure projects in the Russian Federation in order to improve the quality of the project being implemented and reduce the financial burden on the budget system of the region. The article presents the results of a study of the main areas of application of the PPP mechanism, the strengths and weaknesses of this mechanism, as well as management solutions aimed at to increase the efficiency of the use of the PPP mechanism. The main research methods in the process of work were: analysis, synthesis, induction and comparison.

Keywords:

Public-private partnership, concession, territory development, investment, management, regions.