

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НОВОГО ОБЩЕСТВА

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

ЛЕРМАН ЕВГЕНИЯ БОРИСОВНА

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика и управление» Новосибирского технологического института (филиала) ФГБОУ ВО «Российский государственный университет им. А.Н.Косыгина (Технологии. Дизайн. Искусство)», Новосибирск, Россия

Email: gsv-73@yandex.ru

ТЕСЛОВА СВЕТЛАНА АНАТОЛЬЕВНА

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика и управление предприятиями» ФГБОУ ВО «Сибирский государственный автомобильно-дорожный университет (СибАДИ)», Омск, Россия

Email: sa-bogdanova@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Рассматривается понятие государственно-частного партнерства, формы его реализации. Изучены особенности российского и зарубежного опыта применения государственно-частных партнерств.

Ключевые слова: Государственно-частное партнерство, концессия, взаимодействие государства и бизнеса, инвестиции, инфраструктурные проекты.

EXPERIENCE OF APPLICATION OF MECHANISMS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

EVGENIYA LERMAN

candidate of economic sciences, associate professor of the department «Economics and management». Novosibirsk technological institute (branch) of Russian state University. A. N. Kosygin (Technology. Design. Art)", Novosibirsk, Russia

Email: gsv-73@yandex.ru

SVETLANA TESLOVA

candidate of economic sciences, associate professor of the department «Economics and management of enterprises» Siberian State Automobile and Highway Academy (SibADI), Omsk, Russia

Email: sa-bogdanova@yandex.ru

ABSTRACT

Authors consider concept of public-private partnership, forms of its implementation. The features of foreign and Russian application experience public-private partnerships are studied.

Keywords: Public-private partnership, concession, the interaction of state and business, investments, infrastructure projects..

В последние десятилетия во всем мире наблюдается устойчивая тенденция роста числа проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства (ГЧП). Для обеспечения темпов роста экономики в России на уровне не ниже среднемировых необходимо в течение ближайших 5- 7 лет обеспечить рост инвестиций в транспортную, энергетическую, социальную и коммунальную инфраструктуру примерно на 6- 10 % в год. Однако в течение последних пяти лет реальные расходы бюджета на инфраструктурные отрасли снижались ежегодно примерно на 10 %, и в ближайшем будущем, вероятнее всего, данная тенденция сохранится. При этом доля привлекаемых частных инвестиций не достигает и 3 % от общего объема вкладываемых средств в развитие инфраструктуры. Модернизация построенной еще при советской власти производственной инфраструктуры и осуществление крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, энергетических и коммунальных систем в современной России, возможны только с привлечением отечественного и международного капитала на базе ГЧП. Другого рационального и хорошо

проверенного в международной практике решения этой проблемы нашему государству не найти.

ГЧП является одним из способов развития инфраструктуры, основанный на взаимодействии государства и частных сторон, при этом последние участвуют не только в создании (проектировании, финансировании, реконструкции), но и в последующей эксплуатации или техническом обслуживании объекта в интересах государства.

Федеральным законом ГЧП данное понятие определяется как 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 о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [1, 2]. Обязательными признаками ГЧП признаются:

- долгосрочный характер партнерства (более 3 лет) – обусловлен необходимостью возврата вложенных частных инвестиций. При этом долгосрочный характер ГЧП является причиной повышения сложности договорных отношений, а также высокой

стоимости работ, предшествующих заключению договора;

- распределение рисков и ответственности между сторонами партнерства. Под рисками в ГЧП подразумевается изменение доходов и издержек, связанных с проектом;

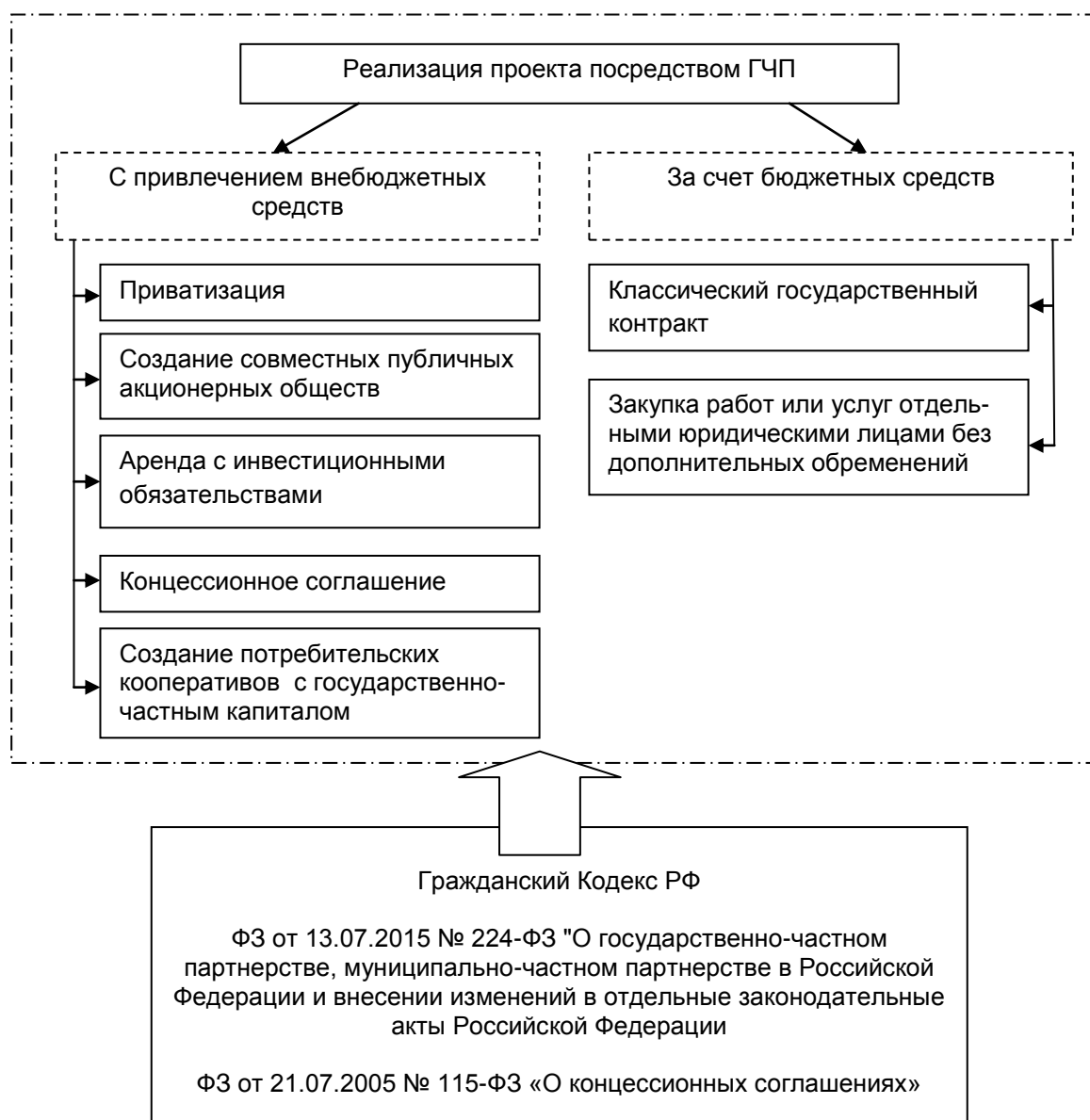


Рис. 1. Формы взаимодействия государства и бизнеса

- полное или частичное финансирование проекта частным партнером. Основным отличием ГЧП от государственного заказа является обязательное финансирование проекта

частным партнером, при этом публичная сторона (государство) вправе компенсировать часть понесенных затрат, а также осуществлять полное или частичное финансирование затрат, связанных с

эксплуатацией и техническим обслуживанием объекта соглашения[2].

ГЧП может реализоваться посредством различных форм, описание которых представлено в Федеральных законах 224-ФЗ и 115-ФЗ (рис. 1). Преимущества ГЧП специалисты определяют как для частной, так и для публичной стороны [1, 3].

Для государственного сектора положительными моментами являются: во-первых, привлечение денежных средств в условиях значительного дефицита бюджета, во-вторых, возможность объединения в рамках проекта этапов строительства,

проектирования, эксплуатации, что в свою очередь повышает качество работ и снижает риски, связанные с завышением стоимости. В-третьих, в рамках ГЧП приобретает не сам объект, а услуга с соответствующими денежными потоками, привязанными к объемам и качеству (например, оказание услуг по внутригородской перевозке пассажиров).

Частные же инвесторы имеют возможность переложить часть рисков на государство за счет гарантии возврата вложений и других обязательств, а также обеспечить рост выручки за счет оказания дополнительных услуг или снижения затрат.

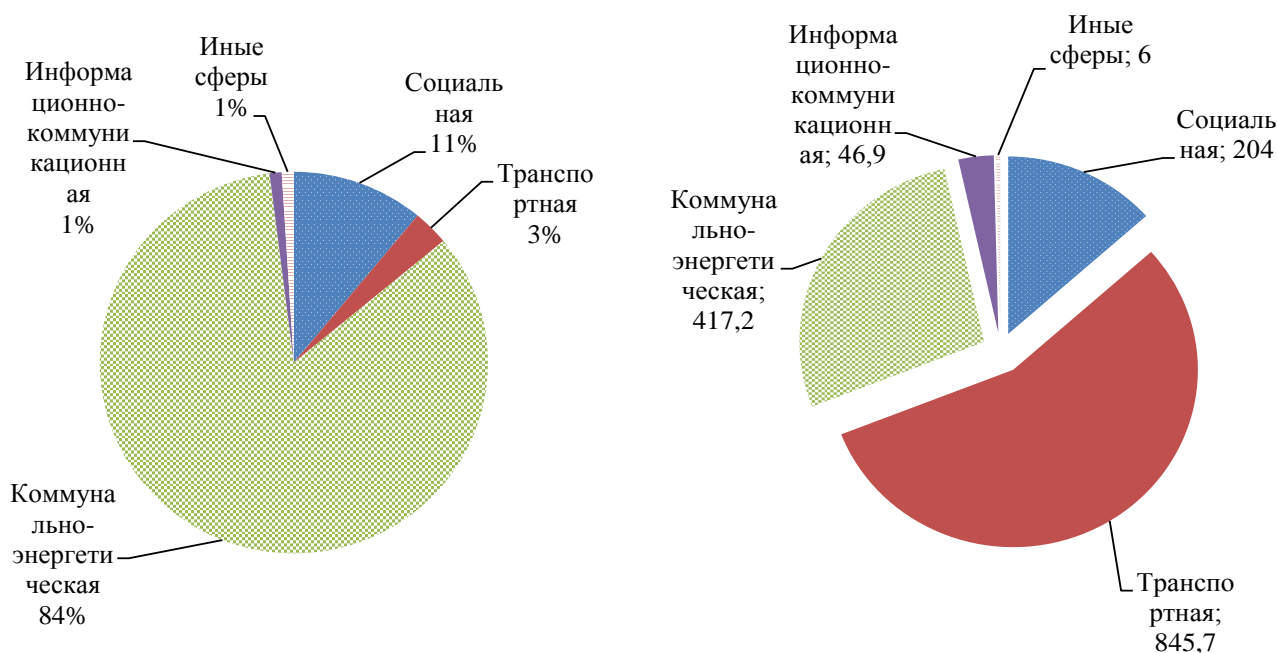


Рис. 2. Распределение количества проектов ГЧП в разрезе сфер инфраструктуры и объема инвестиций в 2016 г.

Статистика реализации ГЧП в России следующая. По состоянию на

начало 2017 года в Российской Федерации прошли стадию принятия

решения о реализации 2446 инфраструктурных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП. Причем за два предшествующих периода их количество выросло в 10 раз, что прежде всего связано с тем, что развивается законодательство в области ГЧП, а также растет заинтересованность сторон в заключении таких договоров. Наибольшая часть партнерств формируется в коммунально-энергетической сфере (84%), на транспорт приходится всего 3% (рис. 2). Но по объёму инвестиций транспортная сфера оказывается лидирующей [4].

Однако транспортные проекты в России, на данный момент охватывают лишь строительство и реконструкцию аэропортов, автодорог, железнодорожных линий, транспортно - логистических комплексов, перегрузочных терминалов. При этом отсутствует практика применения механизмов ГЧП в сфере общественных пассажирских перевозок в Сибирском федеральном округе, несмотря на высокую оценку потенциала развития ГЧП в данной отрасли. Региональные и муниципальные органы власти продолжают перенимать опыт структурирования проектов ГЧП федерального уровня в отрасли автомобильных дорог – спрос на

модернизацию автодорожной инфраструктуры в российских регионах остается по-прежнему высоким. В июне -2016 года была заключена первая федеральная концессия в отношении объектов железнодорожного транспорта. Речь идет о строительстве нескольких объектов в сухогрузном районе морского порта Тамань объемом частных инвестиций 500 млн. руб. Примечательно то, что проект был инициирован частным инвестором, а на стороне концедента выступает Федеральное агентство железнодорожного транспорта – Росжелдор.

Темпы развития рынка проектов ГЧП в 2016 году по сравнению с 2015 годом составили 124,5 %. В 2016 году также наблюдалась положительная динамика роста рынка проектов ГЧП и в денежном выражении. Удалось преодолеть негативный тренд 2015 года по отрицательной динамике привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты. С осторожностью можно сказать о преодолении негативных факторов посткризисного периода, оказывавших влияние на рынок проектов ГЧП в 2015 году. В 2016 году в рамках проектов ГЧП было «законтрактовано» инвестиционных обязательств частных партнеров на сумму почти в полтора раза больше, чем в 2015 году и практически в два раза больше, чем в 2014 (рис. 3).

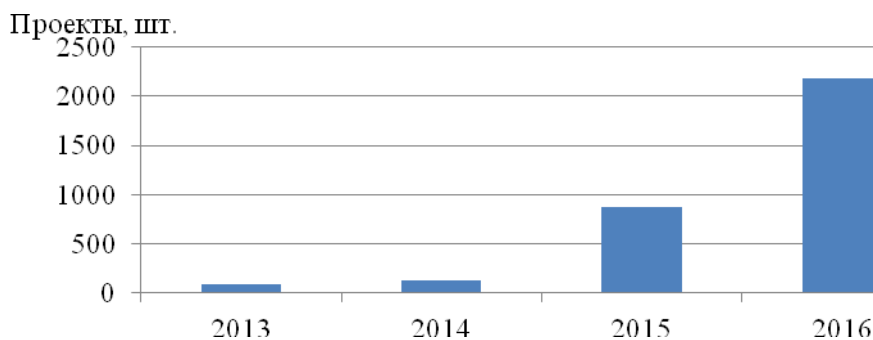


Рис. 3. Динамика роста количества проектов ГЧП за период с 2013 по 2016 годы

Таблица 1. Рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП в соответствии с установленным КРП на 2016 год

Регион	ИП - 2016	О	И	Н	ИП - 2015	Разница баллов	Место 2016	Место 2015	КРП - 2016	Достижение КРП
г. Москва	90,1%	12,8	8,4	4,5	60,2%	29,9%	1	1	75,0%	15,1%
Московская область	82,7%	11,7	8,0	4,0	47,9%	34,8%	2	8	55,0%	27,7%
Новосибирская область	72,5%	10,9	7,1	2,5	57,4%	15,2%	4	4	67,0%	5,5%
г. Санкт-Петербург	70,2%	10,2	8,3	1,5	59,9%	10,3%	5	2	80,0%	-9,8%
Красноярский край	58,7%	9,5	5,4	1,5	30,2%	28,6%	15	29	35,0%	23,7%
Республика Бурятия	58,3%	5,9	8,1	3,4	37,2%	21,0%	16	16	48,1%	10,2%
Республика Алтай	51,6%	5,2	6,8	3,4	12,0%	39,6%	25	66	38,1%	13,5%
Иркутская область	33,0%	3,9	4,3	1,5	14,1%	18,9%	46	61	32,3%	0,7%
Омская область	29,1%	3,4	3,7	1,5	14,7%	14,4%	49	59	39,1%	-10,0%
Алтайский край	28,2%	1,4	6,0	1,5	19,9%	8,2%	51	49	43,4%	-15,2%
Кемеровская область	21,5%	2,5	3,3	0,5	17,4%	4,0%	63	52	35,1%	-13,6%
Томская область	16,0%	0,8	3,8	0,5	15,9%	0,1%	72	56	44,0%	-28,0%
Республика Хакасия	10,5%	1,3	1,3	0,5	7,8%	2,7%	76	77	39,1%	-28,6%

Используемые условные обозначения:

КРП – установленное значение показателя по уровню развития ГЧП в субъекте РФ на 2016 год.

Достижение КРП – разница между итоговым показателем рейтинга и установленным значением на 2016 год.

ИП – итоговый интегральный показатель расчета рейтинга субъекта РФ за 2016 год.

О – сумма баллов региона по фактору «Опыт реализации проектов».

Н – сумма баллов региона по фактору «Нормативно-правовая база».

И – сумма баллов региона по фактору «Институциональная среда».

Ещё одним из факторов, определяющих необходимость развития ГЧП, является уровень износа основных фондов. В инфраструктурных отраслях в России износ основных фондов оценивается как высокий (выше, чем в среднем по странам БРИКС, ~ 45-55%, Россия находится на 101 месте среди стран мира по качеству инфраструктуры), средневзвешенный износ основных инфраструктурных фондов в промышленности на сегодняшний день превышает 70% [5].

Рейтинг отдельных регионов по уровню развития ГЧП представлен в таблице 1.

В целом можно отметить существенный рост среднего значения уровня развития институциональной среды и нормативно-правовой базы сферы ГЧП в регионах в 2016 году (+ 33 %). Если данный интегральный показатель «усредненного» субъекта Российской Федерации в 2015 году составлял 5,4 баллов из 15 возможных, то в 2016 году уже 7,2 балла (также из 15 возможных).

К причинам, повлиявшим на рост среднего значения уровня развития институциональной среды и нормативно-правовой базы сферы ГЧП, можно отнести общее повышение интереса к институту государственно-частного партнерства со стороны региональных органов власти (вызванное, в первую очередь, вступлением в силу с 1 января 2016

года Федерального закона № 224 ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором прямо определены полномочия органов регионального и муниципального уровней в сфере ГЧП).

Положительная динамика развития институциональной среды и нормативно-правовой базы сферы ГЧП в регионах России в 2016 году не должна вызывать «головокружения от успехов». Не стоит забывать, что среднее значение уровня развития институциональной среды и нормативно-правовой базы сферы ГЧП в регионах продолжает оставаться недостаточным и фактически составляет менее 50 %.

В 2016 г. объем инвестиций приходящийся на основные фонды предприятий добывающей промышленности составил 19,4%, а объем инвестиций в модернизацию здравоохранения и объектов социальной инфраструктуры – 1,2% [6]. Развитие инфраструктуры необходимо для стимулирования экономического роста. По расчетам Всемирного Банка 10% увеличение финансовых вложений в инфраструктуру обеспечивает 1% рост экономики.

В сложившихся экономических и политических условиях бизнес не заинтересован идти в общественные

инфраструктурные проекты на чисто рыночных условиях. Наибольшее снижение инвестиционной привлекательности наблюдается в социальной и коммунальной сферах. ГЧП в данной ситуации может рассматриваться, с одной стороны, как механизм для привлечения дополнительных ресурсов в общественную инфраструктуру, с другой – как инструмент стимулирования экономической активности.

В сфере общественного транспорта активно используются концессионные договоры, которые позволяют объединять усилия транспортной организации и частного капитала. Концессия является наиболее распространенной формой ГЧП, условия заключения которой закреплены в соответствующем федеральном законе. на начало 2017 года 2200 инфраструктурных проектов уже реализуются и будут реализованы в форме концессионного соглашения. Согласно концессионному соглашению создается или подвергается реконструкции имущество (движимое или недвижимое), на которое впоследствии будет сохраняться право собственности за публичной стороной. При этом частная сторона получает на определенный срок право владения и пользования указанным имуществом. [3] Концессия также носит долгосрочный характер и предусматривает наличие государственных гарантий, а также так называемых концессионных платежей, представляющих собой плату за пользование имуществом от

частной стороны, и субсидий от публичной.

Согласно статистике в 2015-2016 гг. наблюдался рост количества концессий более чем в 5 раз, что специалисты связывают с повышением качества информации, предоставляемой субъектами Российской Федерации, а также требованием публичного предоставления информации о заключенных соглашениях на сайте torgi.gov.ru[4]. Наибольшая доля концессионных соглашений заключается в сфере коммунального хозяйства (41,3%), а также в энергетической отрасли (34,2%).

Концессия является достаточно развитой схемой сотрудничества в области общественного транспорта за рубежом. Так, в Дании и Швеции около одной трети автобусных перевозок выполняется при финансовом участии международного капитала, а также производителей транспортных средств и топлива. При этом банковские структуры помимо получения льгот по налогообложению становятся финансовыми агентами местных администраций при строительстве улично-дорожной сети, приобретении автобусов, участии в их эксплуатации посредством создания открытых акционерных обществ и смешанных концессий, обеспечивающих функционирование всей транспортной системы. В Дании публичные муниципальные фирмы создаются как по видам транспорта, так и по отдельным маршрутам даже по видам автобусов.

В Аргентине в этой сфере преобладают открытые акционерные общества с участием государства, причем частная сторона имеет право приватизировать отдельные линии и маршруты. Концессия заключается на срок 10-15 лет, государство предоставляет субсидии для компенсации оплаты некоторым группам населения в целях поддержания более низкого уровня цен. В США участие государства в ГЧП составляет 25-35%, это, прежде всего предоставление дорог, по которым организуются маршруты и линии.

Также за рубежом развита система обслуживания отдельных категорий пассажиров в рамках ГЧП. Например, в Лондоне 76% автобусных перевозок осуществляется на контрактной основе, более 1 млн. пенсионеров имеют право на бесплатный проезд с 9 часов утра. В Стокгольме порядка 200 микроавтобусов обслуживают исключительно лиц пожилого возраста и инвалидов, такой пример характерен также для некоторых городов США, Франции, Германии, Канады [7].

В ситуации дефицита бюджетных средств заключение концессионных договоров позволит объединять усилия публичных организаций и частного капитала, что является важной экономической и политической задачей, поскольку позволяет бизнесу получать прибыль, а местным органам власти – сокращать расходы бюджета, увеличивать налоговые поступления в бюджет, обеспечивать потребности населения в развитой инфраструктуре.

Тем не менее, наблюдается недостаточный интерес властей к сотрудничеству с частными предприятиями, либо такое сотрудничество имеет место быть, но порождает множество вопросов [8]. В частности требуется совершенствование концессионного законодательства. Необходимо принятие подзаконных актов и внесение изменений в концессионное законодательство для расширения практики и повышения эффективности использования концессий.

Ещё одним направлением развития является расширение и развитие механизмов финансирования ГЧП для стимулирования роста количества и финансовой эффективности проектов. Совершенствование механизмов субсидирования региональных и муниципальных проектов из федерального бюджета и регионального бюджета соответственно. Формирование механизма стимулирующего регионы и муниципальные образования использовать механизмы ГЧП для создания объектов инфраструктуры, а не прямое бюджетное финансирование. В качестве стимулирующих методов для входа на рынок частных инвесторов можно предложить льготное налогообложение имущества (на период действия договоров), льготы по транспортному и налогу на прибыль (в размере, отчисляемом в местный бюджет), а также предоставление скидок при получении займов, методической и организационной помощи [9].

Для развития ГЧП на федеральном уровне необходимо выработать единую политику в данной сфере и разработать типовые программы реализации проектов ГЧП с учетом региональной специфики. Помимо этого, существует необходимость в обеспечении дальнейшего

совершенствования институтов развития и повышении уровня правовой и экономической подготовки руководителей и специалистов органов исполнительной власти, принимающих участие в реализации проектов ГЧП.

ЛИТЕРАТУРА

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660, свободный. – Загл. с экрана (дата обращения к ресурсу: 08.11.2017).
2. Закон о государственно-частном партнерстве: руководство по применению [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pppcenter.ru/>, свободный. – Загл. с экрана (дата обращения к ресурсу: 15.11.2017)
3. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=191680#0>, свободный. – Загл. с экрана (дата обращения к ресурсу: 23.10.17)
4. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтингрегионов» [Электронный ресурс].– Режим доступа : <http://pppcenter.ru/> , свободный. – Загл. с экрана (дата обращения к ресурсу: 15.11.2017).
5. Износ основных средств производства в России достиг критического уровня [Электронный ресурс].– Режим доступа : <http://torgprominfo.com/news/iznos-osnovnykh-sredstv-proizvodstva-v-rossii-dostig-kriticheskogo-urovnya>, свободный. – Загл. с экрана (дата обращения к ресурсу: 15.11.2017).
6. Инвестиции в нефинансовые активы. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс].– Режим доступа : http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/, свободный. – Загл. с экрана (дата обращения к ресурсу: 15.11.2017).
7. Алексеева, С. Общественный транспорт: и волки целы, и овцы сыты / С. Алексеева // Автоперевозчик, 2010. - Вып. 3(114). – с. 32-38
8. Автотранспортные предприятия в конкурентной среде: факторы и механизмы развития [Электронный ресурс] : Монография / В.В. Бирюков, В.Ю. Кирничный, Е.Б. Лерман, С.А. Теслова. – Омск: СибАДИ, 2016. – 1 электрон.опт. Диск (DVD-R). – Загл. с этикетки диска.
9. Лерман, Е.Б. Потенциал применения государственно-частного партнерства в сфере городского пассажирского транспорта г. Омска /Е.Б. Лерман, С.А.

Теслова // Вестник Сибирской государственной автомобильно-дорожной академии. 2017. № 1 (53). С. 158-166.

10. Троянова Е.Н. Методика оценки эффективности деятельности предприятия с учетом рыночной ситуации [Текст] / Е.Н. Троянова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2015. № 2 (31). С. 148-153.

REFERENCES

1. About public-private partnership: The federal law from 13.07.2015 № 224-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660
2. Low on public-private partnership: Application Guide. Available at: <http://pppcenter.ru/analitika/issled.html>
3. About concession agreements : The federal law from 21.07.2005 № 115-FZ Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=191680#0>
4. Research «Development of public-private partnership in Russia in 2016-2017:current state and trends, rating of regions. Available at: <http://pppcenter.ru>
5. Depreciation of production in Russia reached a critical level. Available at: torgprominfo.com/news/iznos-osnovnyx-sredstv-proizvodstva-v-rossii-dostig-kriticheskogo-urovnya
6. Investments in non-financial assets. Federal state statistics service. Available at: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru
7. Alekseeva S. Public Transport: wolfs are safed, sheeps are fed. Avtoperevozhchik. 2010. No 3(114). Pp. 32-38
8. Birjukov V.V., Kirnichnyj V.Y., Lerman E.B., Teslova S.A. Automobile transport enterprises in competitive environment: factors and development mechanism. Omsk, 2016. 261 p.
9. Lerman E.B., Teslova S.A. The potential of public-private partnership employment in urban passenger transport sphere in Omsk. Bulletin of Siberian state automobile and highway Academy, 2017, no 1 (53), pp 158-166.
10. Troyanova E.N. Technique of an estimation of efficiency of activity of the enterprise taking into account a market situation [Text] / E.N. Troyanova // Business. Education. Right. Bulletin of the Volgograd Institute of Business. 2015. № 2 (31). Pp. 148-153.