

Клиновский А.Т. Состояние и основные проблемы функционирования финансового механизма обеспечения государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования: Научный интернет-журнал. 2011. – № 1(1). Режим доступа http://iea.gostinfo.ru/files/2011_01/2011_01_11.pdf

УДК 331.5.024.54

СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Клиновский А.Т., Соискатель кафедры экономических теорий и военной экономики ФГКВООУ ВПО «Военный университет» МО РФ

Аннотация. Без стратегического партнерства государства с частным сектором цивилизованный рынок не может существовать ни в одной стране. В этих условиях реализация механизмов государственно-частного партнерства будет соответствовать задачам национальных проектов, а также целому ряду иных федеральных и региональных целевых программ развития промышленного производства.

Ключевые слова: институт государственно-частного партнерства, финансовый поток, управление финансовыми потоками, организационно-экономический механизм.

UDC 331.5.024.54

STATUS AND PROBLEMS OF THE FINANCIAL MECHANISM FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Klinovsky A.T. Competitor of the department of economic theory and the war economy FGKVOU VPO "Military University" Defense Ministry

Annotation. Without a strategic partnership with the private sector, state civilized market can not exist in any country. Under these conditions, the implementation of public-private partnership will be consistent with the national projects, as well as a variety of other federal and regional programs of industrial development.

Keywords: Institute for Public-Private Partnership, cash flow, cash flow management, organizational and economic mechanism.

Государство и частный бизнес являются не взаимоисключающими, а взаимодополняющими секторами в российской экономике и политике. Анализируя опыт экономических преобразований в России с начала 90-х гг. прошлого века, специалисты отмечают, что «отделение государства от экономики было системной ошибкой, поскольку государственно-частные партнерства (ГЧП) могли стать успешным средством преодоления противоречия между свободным рынком и государственным управлением в условиях перехода от централизованной экономики к рыночной» [1].

Немаловажно также то, что «привлечение частнопредпринимательского сектора к решению социальных и экономических задач может сделать государство «эффективным и гибким» [2]. Реализация бизнесом совместно с государством социально и экономически значимых проектов является одним из проявлений его социальной ответственности.

Экономическое партнерство государства и бизнеса позволяет привлечь в социально значимый сектор экономики дополнительные ресурсы. В такой системе отношений происходит объединение ресурсов и потенциалов двух экономических субъектов. С одной стороны государства – в форме его бюджетных средств и собственности, с другой частного бизнеса – в виде применения современных методов управления предпринимательством, а также внедрения инноваций и привлечения инвестиций.

Кризис 2008 года показал, что стабильные экономические отношения, когда отчетливо проявляется значимость участия государства в экономических проектах, доверие предпринимателей и чиновников, ГЧП становится примером эффективной формой взаимодействия государственных и частных финансовых потоков в том числе сфере промышленного развития ключевых отраслей экономики.

О ГЧП активно заговорили четверть века назад в Великобритании. Именно в это время начала развиваться британская форма ГЧП – «частная финансовая инициатива» («private financing initiative , PFI»). Ее суть состояла в «привлечении частных инвестиций для строительства крупных

государственных объектов» [3], то есть когда фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. При этой финансовой схеме развития ГЧП «компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала» [4].

Так по некоторым оценкам «партнерские формы отношений государства и частного бизнеса в сфере управления государственной собственностью в целом позволяют Великобритании экономить 15-20% государственных расходов» [5].

В странах ЕС сегодня созданы специальные институты для развития ГЧП. Динамика развития проектов ГЧП в ЕС показывает, что объемы таких соглашений неуклонно росли вплоть до 2007 г. Однако мировой кризис значительно сбавил активность взаимодействия частного сектора с госструктурами. Впрочем, уже результаты 2010 года явно продемонстрировали готовность европейцев к восстановлению докризисных объемов в краткосрочном периоде до максимальных показателей 2007 года – 29,6 млрд евро, а в перспективе – и их превышению [6].

Для России в настоящее время государственно-частное партнерство – это новая, но динамично развивающаяся технология управления как финансовыми потоками, так и инновационными проектами сегодняшнего промышленного развития. Участие государства в реализации социально значимых экономических проектов посредством бюджетного финансирования наравне с частными вложениями позволяет сегодня говорить, что институт ГЧП в будущем может стать одним из самых привлекательных механизмов инвестиционной поддержки развития объединений и предприятий промышленности, имеющих особое социально-политическое значение для страны.

В то же время существует три основные группы организационно-экономических проблем в области функционирования эффективного финансового механизма обеспечения государственно-частного партнерства в России. 1. В области сотрудничества и партнерства государства и бизнеса:

- отсутствие соответствующих правовых регуляторов ГЧП;
- отсутствие совпадения ожиданий государственного сектора и инициатив частного сектора по созданию объектов на основе ГЧП;
- организационно-экономические, правовые проблемы во взаимоотношениях местных администраций и предпринимательских структур в регионах;

- отсутствие координации, недобросовестная конкурентность инициатив, непрозрачность.

2. В области финансирования проектов и программ:

- отсутствие знания о возможности использования различных условий финансирования инвестиций, реализуемых в рамках ГЧП (федеральные и региональные фонды, фонды прямых инвестиций и т.п.);

- чрезмерные ожидания государственного сектора по быстрому возврату инвестиций;

- отсутствие решительности государственного сектора в привлечении бюджетных средств в долгосрочные инвестиции (инвестиционные фонды);

- отсутствие знания о нестандартных возможностях финансирования инвестиций банками и другими финансовыми институтами.

3. В области реализации проектов и программ:

- низкая вовлеченность государственного сектора в проработку условий реализации инвестиций;

- не разработанность программ сотрудничества государства и бизнеса;

- отсутствие у местных администраций планов совместного освоения бюджетных средств, позволяющих реализовывать проекты;

- отсутствие земельных участков, подготовленных под инвестиции (продажу);

- слабое информационное обеспечение предложений для инвесторов;
- отсутствие коммуникационной инфраструктуры и готовности государственного сектора участвовать в строительстве этой инфраструктуры;
- отсутствие понимания руководящей роли государственного сектора на стадии планирования;
- высокая коррупционная составляющая на подготовительной стадии при выборе условий инициатив, объектов и порядка приложения инвестиций.

Методология отладки проблем, возникающих в процессе управления финансовыми потоками в среде ГЧП позволит по-новому взглянуть и на место государства как эффективного участника хозяйственных отношений на уровне промышленных предприятий (групп предприятий).

Бизнес, реализуя масштабные проекты с существенным операционным риском, получает от государства не только целевые бюджетные вливания, но компенсации в виде налоговых и других преференций, что позволяет ему оперировать на рынке с привлекательной для себя и инвесторов нормой прибыли при решении стратегических и тактических задач. Муниципалитет и регион от реализации таких проектов получают возможность повысить качество жизни населения и свою инвестиционную и социальную привлекательность, а федеральные органы власти – инструмент эффективной реализации общегосударственных задач. Государство заинтересовано в привлечении крупных инвестиций в экономику региона, которые может обеспечить частный капитал.

В тоже время, все три уровня публичной власти Российской Федерации (согласно Конституции Российской Федерации: федеральный, региональный и муниципальный уровень) находятся в постоянном «естественном» взаимодействии с бизнес-сообществом и с конкретными представителями частного капитала. Хотя подобные отношения принято именовать государственно-частным партнерство (ГЧП), однако третий, нижний уровень публичной власти (муниципальный), не являясь

государственным, оказывается, как бы, вне сферы внимания и развития отношений с частным бизнесом. Между тем, финансовые потоки в ходе реализации проектов в рамках ГЧП не отвергает участия муниципальных образований районов, городов и поселений.

Поэтому было бы более корректно говорить о публично-частном партнерстве (ПЧП, в английском варианте – private public partnership, PPP), в которое входят как государственные (федеральный и региональный), так негосударственный (муниципальный) уровни власти. В зарубежных странах, как и в России, чтобы подчеркнуть приоритетную роль частного сектора, иногда используется термин «частно-государственное партнерство».

Сегодня федеральное законодательство не дает правовой трактовки термина «государственно-частное партнерство» или «частно-государственное партнерство». Но, все-таки наиболее распространенным и относительно устойчивым определением, принятым сегодня в научной литературе и употребляемым в официальных документах и выступлениях, является термин **«государственно-частное партнерство»**, определяющее ведущую роль государства [7]. Обобщив все частные определения и высказывания, можно предположить, что *государственно-частное партнерство (ГЧП) – это институциональный, организационный, финансовый и имущественный альянс между государством и бизнесом в целях совместной и скоординированной реализации общественно значимых инвестиционных проектов и программ.* ГЧП возможно в широком спектре отраслей национальной экономики (в диапазоне от промышленности и НИОКР до сферы услуг).

Цель государственно-частного партнерства (ГЧП) - развитие экономических и социально-значимых проектов инвестиционных проектов частного бизнеса и государства в интересах общества путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон с наименьшими затратами и рисками.



Рис. 1. Типовой проект ГЧП и этапы его подготовки

Формат государственно-частного партнерства (ГЧП), методы реализации проектов и способы формирования в рамках проектируемого организационно-экономического механизма управления финансовыми потоками системы требований к параметрам и условиям привлечения в проект бюджетных ресурсов и частного капитала могут быть сформулированы на основании анализа: (см. рис. 1.):

- характера нормативно-правового обеспечения процессов реализации инвестиционных проектов и последующего долевого участия субъектов взаимодействия;

- объема, формы, вида и стоимости ресурсов, вкладываемых государством в развитие предприятия, объединения предприятий, отрасли;

- организационно-экономических и финансово-экономических характеристик создаваемых коммерческих объектов (элементов), учитывающих особенности деятельности данного предприятия, ожидания инвесторов и реципиентов по стоимости и амортизации вложенного

капитала, а также комплекс вопросов экономической безопасности инвестиционных проектов и рисков участников инвестиционного процесса.

| Общее гражданское право | |
|-------------------------------------|---|
| | ГК, Налоговый кодекс, Бюджетный кодекс: <i>отсутствие специального регулирования ГЧП</i> |
| | Тарифное регулирование в различных секторах на федеральном и региональном уровне |
| 2005 | Федеральный закон N 94-ФЗ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд |
| 2006 | Федеральный закон N 135-ФЗ О защите конкуренции в отношении договоров концессии |
| 2009 | Дополнения к Налоговому кодексу, введенные 1 января 2009 г. в отношении налогового регулирования концессионных соглашений |
| Федеральное законодательство о ГЧП | |
| 2005 | Федеральный закон N 115-ФЗ о концессионных соглашениях с дополнениями в 2008 г. |
| 2007 | Федеральный закон N 257-ФЗ Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ |
| 2008 | Постановления Правительства РФ № 134 Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований инвестиционного фонда российской федерации |
| [...] | Дополнения к Федеральному закону №39-ФЗ О рынке ценных бумаг (инфраструктурные бонды) |
| Региональное законодательство о ГЧП | |
| 2006 | Региональное законодательство о ГЧП (например, Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах») |
| 2009 | Регулирование процесса проведения конкурсов в Санкт-Петербурге |

Рис. 2. Юридическая среда ГЧП.

Помимо федерального законодательства и подзаконных нормативных актов федерального уровня инвестиционную деятельность регулируют региональные законодательные акты, отнесенные законодательством Российской Федерации к ведению субъектов Российской Федерации и другие, которые устанавливают принципы, направления государственного регулирования инвестиционной сферы, и в соответствии с которыми осуществляется стимулирование инвестиционной активности организаций, их государственная финансовая поддержка. Все они в настоящее время представляют юридическую среду ГЧП (см. рис. 2.).

В настоящее время отечественной юридической и экономической наукой исследуются (при давнем международном практическом использовании и существующем отечественном законодательном обеспечении) следующие основные варианты ГЧП, представляющие

отличные организационно-экономические механизмы управления финансовыми потоками бюджетных и частных вливаний в проекты:

- приватизация предприятия или имущественного комплекса с минимальным земельным наделом или с земельным участком, необходимым для дальнейшего развития предприятия (бизнеса), с инвестиционными обязательствами (в отдельных случаях – одновременно с инвестиционными и социальными обязательствами);

- создание (учреждение) на базе существующей организации и/или соответствующего земельного участка нового предприятия, в уставном капитале и в управлении деятельностью которой совместно участвуют государство и частный инвестор, либо вхождение какой-либо из сторон (государство и частный капитал) в уставный капитал существующей организации;

- концессия промышленного или инфраструктурного объекта и соответствующего земельного участка (некоторые специалисты совокупность таких объектов собственности именуют «имущественный комплекс», а концессию именуют «концессия имущественного комплекса» соответственно). В данном случае применение подобного термина, если его рассматривать как юридический термин, не соответствует нормам федерального законодательства, включая нормы Федерального закона «О концессионных соглашениях»;

- передача в доверительное управление предприятия или объекта инфраструктуры и соответствующего земельного участка;

- аренда (как правило, долгосрочная) имущественного комплекса (объекта) с минимальным земельным наделом или с земельным участком, необходимым для дальнейшего развития бизнеса, с инвестиционными обязательствами (в отдельных случаях – одновременно с инвестиционными и социальными обязательствами), с правом либо без права последующего выкупа имущественного комплекса (приватизации);

- исполнение работ и/или оказание услуг и/или поставка товаров по государственному контракту в рамках обслуживания государственных предприятий, и учреждений, организаций либо обслуживания объектов инфраструктуры;

- деприватизация предприятия либо объекта инфраструктуры и/или земельного участка.

Помимо перечисленных основных вариантов (форм) ГЧП совокупность норм различных федеральных законов (прежде всего, Гражданского кодекса Российской Федерации) допускает юридическую правомочность и экономическую эффективность иных, менее распространенных вариантов (форм) ГЧП. При этом сам термин *«государственно-частное партнерство»* в данных федеральных законах не используется. Кроме того, существует еще и счетное множество разновидностей комбинаций основных вариантов (форм) ГЧП, из числа перечисленных.

По авторитетному мнению В.Н. Лебедева - руководителя Центра экономических, управленческих и правовых инициатив «Стратегия», Президента подкомитета по развитию государственно-частного партнерства в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) Комитета по предпринимательству в сфере строительства и ЖКХ Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, «концепция партнерства государственного и частного секторов (концепция ГЧП) предполагает развитие любых договорных (контрактных) отношений, регулирующих сотрудничество государства и бизнеса с целью оказания общественно полезных услуг и выполнения общественно полезных работ путем создания или модернизации объектов инфраструктуры общего пользования и определенной хозяйственно-экономической системы в целом. Основной принцип концепции ГЧП состоит в том, что государство определяет, в каких работах/услугах, и в какой инфраструктуре нуждается отечественная экономика, а частные инвесторы выдвигают встречные предложения,

которые в наибольшей степени должны соответствовать требованиям государства и потребностям населения и бизнеса» [8].

Как мы видим, помимо удовлетворения общественных потребностей, другой целью государственно-частного партнерства является снижение рисков крупных инвестиций. Государственно-частное партнерство позволяет четко разграничить ответственность и фиксирует взаимные обязательства участников проектов.

Эффективное функционирование организационных и экономических механизмов управления финансовыми потоками в данной сфере предполагает достижение соответствующей степени экономической безопасности реализуемых проектов. Где между величиной риска и ожидаемым возвратом от инвестиции существует четкая зависимость. Во-первых, частный инвестор, считаясь с большим риском неудачи, будет ожидать высокой степени возврата, при этом оценка риска может побудить его полностью отказаться от реализации инвестиции. Принимая риск на себя, государство будет взамен предлагать частному инвестору значительно меньшие выгоды. Нахождение соответствующей пропорции между риском и ожидаемыми выгодами является одним из двух ключевых элементов успешной реализации ГЧП. Вторым фактором, влияющим на решение о применении той или иной формы ГЧП является уменьшение величины риска, например, путем привлечения финансовых средств из различных региональных, федеральных и межгосударственных программ, которые уменьшат размер участвующего в инвестиции частного капитала и могут склонить инвестиционный или коммерческий банк к финансированию остальной части инвестиции с помощью кредита, предоставленного на льготных условиях.

Организационно-экономический механизм финансового взаимодействия государства и бизнеса посредством государственно-частного партнерства в нашей стране сегодня находится в стадии своего становления. В создании новой формы взаимодействия государства и бизнеса частный капитал может

взять на себя объединяющую функцию лидера. В этих условиях реализация подобных механизмов будет соответствовать задачам национальных проектов, а также целому ряду иных федеральных и региональных целевых программ. Базовым принципом государственного участия в деятельности промышленных предприятий и может быть определено развитие различных форм государственно-частного партнерства с целью привлечения средств из внебюджетных источников.

Список использованных источников и литературы.

1. Варнавский В. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты и риски. М.: Наука, 2005.
2. Клинова М. Государство и бизнес: формы и стратегии взаимодействия// Мировая экономика и международные отношения. - 2006. № 11.
3. Санникова Т. Фундаментальная предпосылка – можно ли вести бизнес с этим государством? [сайт] URL: <http://www.opes.ru>.
4. Валисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7.
5. Исправникова Н.Р. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. [сайт] URL: <http://lib.socio.msu.ru>
6. Колнооченко А. Сравнение рынка ГЧП в Европе и России. [сайт] URL: <http://pppcenter.ru/ru/news/events/sravnenie-gynka-gchp-v-evrope-i-rossii>
7. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики [сайт] URL: <http://www.rcb.ru/rcb/2008-01/8902>
8. Спицын А. Интеграция и модернизация экономики // Экономист. 2005. № 5.

© Клиновский А.Т., 2011