

УДК 334.012.35

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО:
РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА**

Н.В. Шаповалова

Томский политехнический университет

E-mail: nvsh@tpu.ru

Шаповалова Наталья Владимировна, старший преподаватель кафедры менеджмента Института социально-гуманитарных технологий ТПУ.

E-mail: nvsh@tpu.ru

Область научных интересов: анализ механизмов государственно-частного партнерства в регионах; государственно-частное партнерство в образовательной среде.

Рассматриваются основные определения «государственно-частного партнерства» в рамках российской практики и российского законодательства. Представлены примеры реализации проектов в регионах России, и показаны приоритетные направления развития данных проектов. Сделаны выводы о перспективе развития государственно-частного партнерства в России.

Ключевые слова:

Государственно-частное партнерство, власть, бизнес, частный сектор, взаимодействие органов власти и бизнеса.

В мировой практике, а также в России, происходят значительные изменения в тех отраслях, которые находятся в собственности у государства и в государственном управлении. К этим отраслям относятся: жилищно-коммунальное хозяйство, электроэнергетика, топливная промышленность, транспортная инфраструктура, здравоохранение и образование. Именно в этих сферах необходим постоянный контроль со стороны государства – за предоставляемыми услугами и их качеством, за тарифной политикой. Эти сферы деятельности имеют стратегическое значение, поэтому данные предприятия не могут быть отданы полностью в частную собственность, но и у государства нет достаточных средств, чтобы поддерживать и развивать на должном уровне эти сферы. Для решения этих задач применяется такая форма взаимодействия государства и бизнеса, как государственно-частное партнерство.

Термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) является устоявшимся дословным переводом с английского языка распространенного в мире понятия «public-private partnership» (PPP).

В зарубежных странах также используется термин «частно-государственное партнерство». В большей степени это делается для того, чтобы подчеркнуть приоритет частного сектора в реализующихся проектах. В российской практике применим термин «государственно-частное партнерство», чтобы показать ведущую роль государства в таких проектах.

В настоящее время термин «государственно-частное партнерство» получил широкое распространение, все чаще встречается информация в различных СМИ и средствах интернет о реализации проектов с помощью механизмов ГЧП. Создаются специальные структурные подразделения в органах государственной власти, которые занимаются вопросами реализации ГЧП.

Проведя анализ определения термина «государственно-частного партнерства» в научной среде, можно выделить более общее определение, которое дает в своих работах В.Г. Варнавский «ГЧП – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг» [1].

В России сферу ГЧП регламентируют Федеральный закон от 27.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Также в какой-то мере ГЧП регулируется и Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ».

Одним из первых субъектов РФ, прибегнувших к практике ГЧП, является Санкт-Петербург. Впервые понятие ГЧП появилось в законе от 25.12.2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В данном законе дано следующее определение ГЧП: «ГЧП – взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций в Санкт-Петербурге, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных» [2].

В Томской области был принят закон от 04.12.2008 г. № 240-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Томской области», который носил больше рамочный характер, не предусматривал ни ответственности каждой из сторон, ни гарантий, ни сроков реализации. В 2012 г. вышел новый закон «О государственно-частном партнерстве в Томской области» от 17.12.12 г. № 234-ОЗ. Данный законопроект устанавливает основные формы ГЧП, требования к проведению конкурса и порядку заключения договоров, а также порядок принятия решений об участии публичного партнерства в проекте ГЧП. В законопроекте содержатся положения о гарантиях прав частного сектора и условиях предоставления финансирования публичным партнером.

В данном законе дается следующее определение ГЧП: «Под государственно-частным партнерством понимается организационное взаимодействие (сотрудничество) между Томской областью либо Томской областью и муниципальными образованиями Томской области, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно-значимых проектов в социально-экономической сфере на территории Томской области» [3].

Анализируя работы по теме ГЧП, можно сделать вывод, что на сегодняшний день понятие ГЧП трактуют в двух значениях: ГЧП как принцип взаимодействия бизнеса и государства и ГЧП как правовая форма взаимодействия.

На основе работы В.Г. Варнавского можно выделить ряд ключевых особенностей и характеристик ГЧП, которые являются основными в каждом реализуемом проекте:

- Сторонами партнерства выступают государство и частный сектор.
- Партнерство между государством и частным сектором должно оформляться специальными соглашениями (договором, контрактом), т. е. иметь юридическую основу.
- Софинансирование в определенных долях между государством и частным сектором, либо полностью финансирование со стороны частного сектора.
- Распределение рисков и расходов, а также полученных результатов должно быть между всеми участниками проектов, согласно договоренностям.
- Проект должен действовать в течение фиксированного периода, который закреплен в договоре, преимущественно долгосрочные контрактные отношения. После завершения данного срока объект либо передается государству, либо партнерство может быть продолжено на основании нового договора [4. С. 28, 29].

Проекты с применением механизмов ГЧП должны быть привлекательны и выгодны как для государства, так и для частного сектора.

Следует отметить следующие моменты привлекательности ГЧП для частного сектора [5. С. 44, 45]:

- 1) получение прибыли от участия в тех проектах, которые невозможны без взаимодействия с государственными органами;
- 2) поддержка со стороны государства;
- 3) возможность размещать инвестиции долгосрочно и под надежной гарантией со стороны государства;
- 4) новые возможности для инновационного бизнеса;
- 5) получение налоговых льгот и гарантий;
- 6) широкий спектр значимых проектов для реализации.

Для государства привлекательность проекта с применением механизмов ГЧП заключается в следующем:

- 1) возможность ускорить реализацию стратегически значимых проектов за счет привлечения дополнительных финансовых и прочих ресурсов;
- 2) использование налаженного механизма управления комплексными программами;
- 3) возможность применения инновационных технологий, разработанных частным сектором;
- 4) повышение эффективности использования бюджетных средств;
- 5) снижение бюджетных затрат.

Рассматривая проекты ГЧП в зарубежных странах, можно отметить, что темпы развития данной области различны. В таких странах как Франция, Германия, Испания и Великобритания этот рынок уже хорошо развит, но есть и такие страны, которые только начинают осваивать эти программы. Основным лидером в области применения ГЧП в Европе является Великобритания, на экономику которой по итогам 2010 г. приходится 44 сделки из 112 проектов в ГЧП в целом по Евросоюзу. Одной из лидирующих областей в истории развития ГЧП являлась транспортная инфраструктура, но по итогам 2010 г. лидирующие позиции пришлись в Европе на сферу образования (34 %), транспортной инфраструктуры (21 %), здравоохранения (17 %) [6].

В Российской Федерации наиболее уязвимыми местами является производственная инфраструктура, а именно жилищно-коммунальное хозяйство, электроэнергетика, автомобильные и железнодорожные магистрали, аэропорты, трубопровод. В данных отраслях экономики основные фонды очень сильно изношены и требуются большие инвестиции, которых у государства нет в достаточном объеме. Поэтому в настоящее время руководство России развивается ГЧП именно в этих сферах.

Рассмотрим применение ГЧП в России как инструмента развития экономики на примере Сибирского Федерального округа (СФО). Проанализируем данные, представленные в аналитическом отчете по СФО на 2010 г., который был разработан на основе информации от региональных органов власти [7]. На рис. 1 представлено количество существующих инфраструктурных проектов в регионах СФО, в том числе с применением механизмов ГЧП.

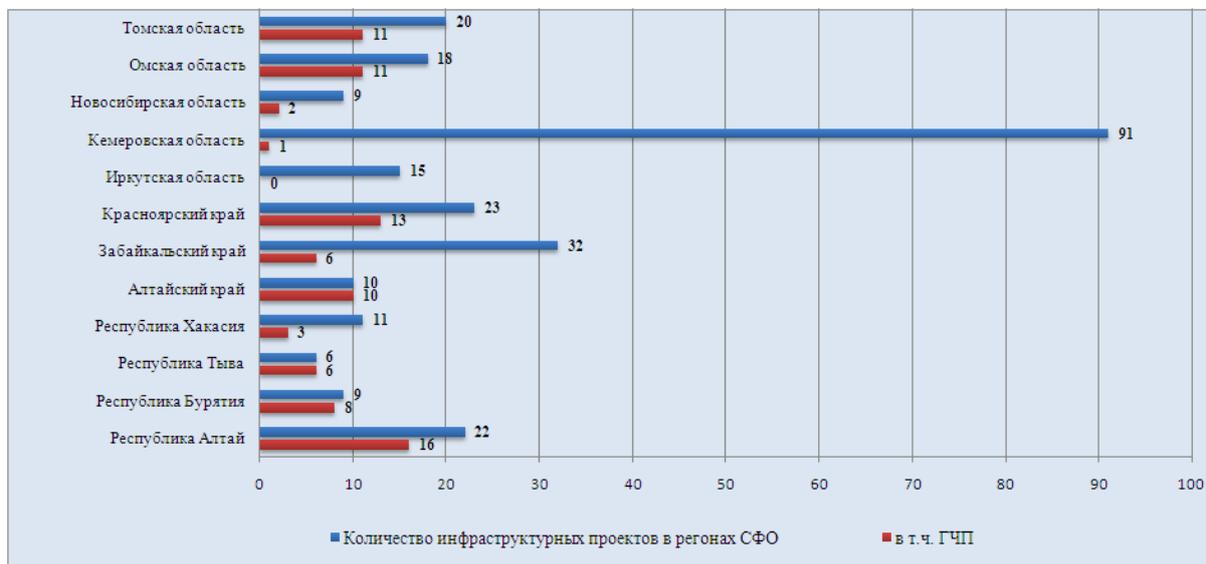


Рис. 1. Количество инфраструктурных проектов в регионах СФО

Из данных на рис. 1 видно, что первое место по реализации инфраструктурных проектов занимает Кемеровская область, но проектов с ГЧП всего 1. В области применения ГЧП лидируют следующие регионы: Республика Алтай (16 проектов), Красноярский край (13 проектов, Томская и Омская область (по 11 проектов).

На рис. 2 представлено количество инфраструктурных проектов в регионах СФО по отраслям. Наиболее востребованной отраслью по реализации инфраструктурных проектов с применением ГЧП является сфера ЖКХ, на которую приходится 22 проекта. На втором месте на-

ходится сфера комплексного развития территории (19 проектов), на третьем месте – транспортная отрасль (18 проектов), на четвертом месте – сфера образования (16 проектов). Далее идут области: энергетика (13 проектов), сельское хозяйство (10 проектов), здравоохранение (6 проектов) [7].

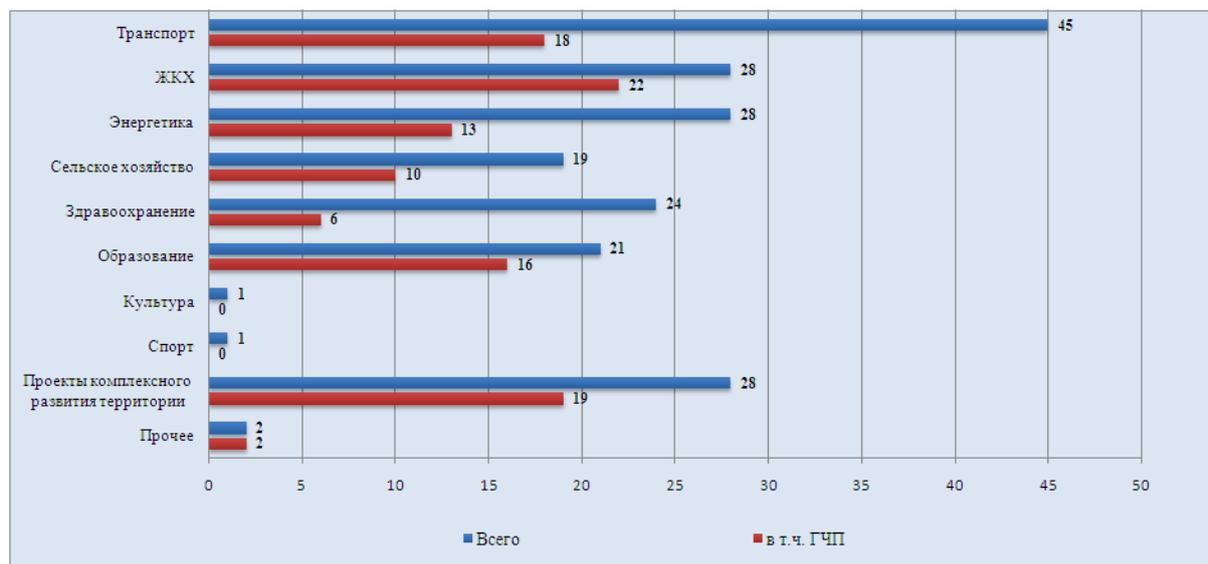


Рис. 2. Количество инфраструктурных проектов в регионах СФО по отраслям

Приведем примеры конкретных проектов, реализующихся на основе ГЧП. Лидирующее место по реализации проектов с применением ГЧП занимает Санкт-Петербург, так как первым стал применять зарубежный опыт взаимодействия власти и бизнеса. Значимыми проектами в данном регионе являются реконструкция аэропорта «Пулков», строительство завода по переработке твердых бытовых отходов в п. Янино. Согласно Комитету по инвестициям Санкт-Петербурга в настоящее время готовятся проекты по строительству многофункционального культурного и общественно-делового центра «Дворец искусств на васильевском острове», строительство платной автомагистрали «Западный скоростной диаметр», реконструкция и строительство объектов Северной водонапорной станции с внедрением двухступенчатой технологии очистки воды [8].

Практика показывает, что число проектов, планируемых реализовать на основе ГЧП, увеличивается во всех регионах России и во всех сферах экономики. На основе обзора, проведенного юристами практики государственно-частного партнерства юридической компании ART DE LEX [9], можно привести примеры проектов ГЧП, планирующихся к реализации. Согласно этим данным в сфере транспортной инфраструктуры планируется строительство новых скоростных дорог и транспортных коридоров с помощью механизмов ГЧП. Общий объем запланированных инвестиций составит 12,5 триллионов рублей: 7,3 триллионов рублей будет выделено из федерального бюджета, остальная часть средств – внебюджетное финансирование.

В Московской области планируется строительство 17 экологических технопарков, создание которых позволит сократить к 2015 г. захоронение инертных отходов, перевести значительное количество отходов на вторичное использование, переработку и утилизацию. В г. Сыктывкаре на основе ГЧП планируется строительство мусоросортировочного завода.

В 2013 г. в Тульской области планируется построить 7 промышленных парков, общая площадь которых составит 3000 Га, а предполагаемый объем инвестиций для их строительства составит около 213 млрд р.

Возрастает число проектов, которые планируются к реализации в туристической сфере. В Архангельской области планируется создание туристического кластера, в Оренбургской области – развитие курорта г. Соль-Илецка, в республике Адыгея – строительство горно-климатического курорта «Лагонаки», на развитие инфраструктуры которого уже выделено около

1,6 млрд р. из федерального бюджета. Реализация проекта по предварительным данным обойдется в 15 млрд р., и данный проект планируется реализовать через механизмы ГЧП.

В г. Новосибирске с использованием механизмов ГЧП планируется построить 4 станции метро, так как реализовать данные проекты только за счет бюджетных средств является затруднительным в связи с их ограниченностью.

В Томской области примером успешного партнерства государства и частного сектора является строительство жилого района на один миллион квадратных метров жилой площади, а также развитие транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры в данном районе. Также в г. Томске успешным применением государственно-частного партнерства является создание особой экономической зоны (ОЭЗ) технико-внедренческого типа. Для резидентов данной ОЭЗ государством создаются особые льготные условия в налоговом режиме для ведения предпринимательской деятельности, льготные таможенные условия, предоставляются льготы по аренде земельных участков. Создание ОЭЗ способствует развитию строительства транспортной инфраструктуры и инженерных сетей, строительство высокоскоростной магистрали «Томск–Новосибирск».

В аналитическом отчете, составленном по данным Администрации Томской области, отражено, что в регионе в разных стадиях реализации находится 11 проектов на основе механизмов ГЧП. На основе ГЧП реализован проект реконструкции аэропорта в г. Томске и создан международный терминал. Также идет строительство автомобильной дороги «Пермь–Ивдель–Ханты-Мансийск–Сургут–Нижневартовск–Томск», что позволит создать дополнительную развитую стратегическую сеть дорог [7].

Перспективой развития ГЧП в Томской области являются проекты в сфере ЖКХ, модернизации инженерной инфраструктуры и строительства социальных объектов. Все эти проекты являются стратегически важными для региона, необходимо ускоренное развитие этих проектов, что несет в себе большую концентрацию бюджетных средств. В связи с тем, что бюджетных средств на быструю реализацию данных проектов недостаточно, власти наметили для себя путь решения через взаимодействие государства и бизнеса, т. е. реализацию через механизмы государственно-частного партнерства.

Уязвимым местом в регионе, как и в большинстве других регионов, является нехватка дошкольных образовательных учреждений. Согласно указу президента РФ к 2016 г. дети в возрасте от трех до семи лет должны иметь стопроцентную доступность к услугам дошкольного образования. В рамках законопроекта о ГЧП в 2013 и 2014 гг. будет вестись строительство 17 детских образовательных учреждений как в городе Томске, так и в районах Томской области. Реализацию данного проекта только за счет бюджетной казны решить в короткие сроки не представляется возможным, поэтому власти планируют реализацию данной стратегии через механизмы государственно-частного партнерства.

Используя механизмы взаимодействия государства и частного сектора на основе ГЧП, достигаются значимые цели:

- реализуются социально значимые проекты, которые достаточно трудно реализовать в короткие сроки только с помощью бюджетных средств;
- появляется возможность привлечения частных инвестиций (в том числе и иностранных) в экономику регионов;
- обеспечивается эффективность использования имущества, которое находится в собственности государственной и муниципальной собственности;
- повышается качество предоставляемых услуг, работ, предоставляемых потребителю.

Анализируя проекты ГЧП в российской практике можно обозначить успешное продвижение в следующих областях:

- 1) политическая поддержка на всех уровнях развития инфраструктуры на условиях ГЧП;
- 2) перспектива реализации достаточно широкого круга проектов в различных отраслях экономики;
- 3) развитие институциональной и законодательной базы ГЧП как на федеральном, так и на региональном уровне;
- 4) заинтересованность иностранных проектов в реализации российских проектов.

Государство с применением форм ГЧП получает возможность реализации капиталоемких и долго окупаемых проектов, при этом не теряет контроль над этими проектами, а частный сектор имеет возможность реализации проектов в новых для себя сферах экономики, получает новые возможности роста и развития.

Подводя итоги проведенного анализа российской практики развития взаимодействия государства и бизнеса на основе механизмов государственно-частного партнерства, можно сделать вывод о том, что это направление выходит на путь развития. Это подтверждается и тем, что в регионах России принимается региональное законодательство о государственно-частном партнерстве, что способствует развитию данного направления.

Проведенный анализ проектов на основе ГЧП в регионах СФО показал, что наибольшее развитие получили проекты в сфере ЖКХ, транспорта, проекты комплексного развития территории, а также проекты в сфере образования. В рамках СФО более подробно рассмотрены примеры реализации проектов ГЧП в Томской области, по исследуемым данным этот регион занимает третье место по осуществлению проектов ГЧП.

Необходимо двигаться в развитии данного направления, так как взаимодействие государства и бизнеса через механизмы государственно-частного партнерства позволяет наиболее эффективным способом улучшить качество жизни людей, является перспективным методом внедрения новых технологий в производство и оптимальным выходом на новый современный путь развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-rossii-problemy-stanovleniya> (дата обращения: 15.04.2013).
2. Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» // Российский правовой портал. 2006. URL: <http://zakon.law7.ru/base35/part4/d35ru4988.htm> (дата обращения: 17.04.2013).
3. Закон Томской области от 17.12.12 г. № 234-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Томской области» // Инвестиционный паспорт Томской области. 2012. URL: http://www.investintomsk.com/files/doc/zakon/zakon17_12_2012_234.rtf (дата обращения: 17.04.2013).
4. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
5. Партнерство бизнес, власти и науки: состояние и перспективы / С.М. Никитенко, Е.В. Голосен, С.В. Ковригина. – Кемерово: ООО «Сибирская издательская группа», 2012. – 353 с.
6. Колнооченко Е.И. Сравнение рынка ГЧП в Европе и России // Бюджет. 2011. URL: <http://regions2.bujet.ru/article/142361.php> (дата обращения: 19.04.2013).
7. Центр развития государственно-частного партнерства. Аналитический отчет. URL: <http://www.pppi.ru/documents/Infrastr%20PPP%20SFO.pdf> (дата обращения: 19.04.2013).
8. Комитет по инвестициям. Государственно-частное партнерство в Санкт-Петербурге. URL: <http://cisp-spb.ru/activities/partnership.aspx> (дата обращения: 19.04.2013).
9. Национальная ассоциация института закупок. Практика государственно-частного партнерства. URL: <http://www.naiz.pro/analitics> (дата обращения: 19.04.2013).

Поступила 20.05.2013 г.