УДК 334.723

НИЦЕВИЧ В.Ф.,
НИЦЕВИЧ В.В.

Анализ организации и опыта реализации государственно-частного партнёрства в России

В научной статье рассмотрены некоторые теоретико-методологические основы государственно-частного партнёрства, которые позволяют проанализировать организацию и опыт реализации исследуемого партнёрства в России. Сопоставлены между собой теоретические и эмпирические базы данного партнёрства. Рассмотрена динамика капиталовложений в российские проекты государственно-частного партнёрства на период с 2004 года до 2012 года, и на основе полученных данных сформулированы выводы. Выявлена проблематика исследуемого партнёрства, и предложен путь её разрешения.

Ключевые слова: государство, частный сектор, формы, виды государственно-частного партнерства, анализ опыта.

В настоящее время в России государство и частный сектор активно взаимодействует между собой с целью более эффективного достижения в кратчайшие сроки поставленных перед каждым из них собственных целей и получения максимальных выгод. Данное взаимодействие может проявляться в различных формах, одной из которых является государственно-частное партнёрство (ГЧП). Считается, что данная форма является наиболее эффективной по отношению к другим, именно этим обусловлена востребованность ГЧП.

В последние годы в России активно ведутся исследования взаимодействия государства и частного сектора на основе государственно-частного партнёрства (ГЧП), в том числе анализируется зарубежный опыт применения ГЧП при реализации различных капиталоёмких проектов. Предпринимаются попытки реализации полученных знаний на практике. Таким образом, исследуемое партнёрство сегодня переходит из обсуждения в формат практической реализации, но с учётом российской специфики. Российская специфика состоит в том, что, к сожалению, не везде региональные власти должным образом относятся к бизнесу и реализации совместных проектов. Этот вывод прозвучал в совместном докладе президентского Института современного развития и Центра развития государственно-частного партнёрства, который они обнародовали в конце мая 2010 года[1].

Несмотря на то, что исследование ГЧП активно ведется в настоящее время, в российской практике существуют попытки взаимодействия государства и частного сектора на основе ГЧП в 1940 году[2]. При этом, учитывая историческую давность таких попыток, необходимо отметить, что применение ГЧП в современной России затруднено наличием ряда негативных факторов, к числу которых можно отнести отсутствие законодательной базы, отвечающей современным требованиям.

Необходимо отметить, что в апреле 2013 года Государственная Дума РФ приняла в первом чтении правительственный законопроект о государственно-частном партнёрстве. При этом данный законопроект вызвал массу разногласий в органах законодательной власти и был направлен на дополнительное обсуждение и доработку[3], При этом издание на федеральном уровне нормативного акта о ГЧП, закрепляющего его основы, к которым

относятся понятие, формы, основные виды данного партнёрства, позволит уменьшить перекос в соотношении между прикладными результатами отечественных научных исследований и общетеоретическими.

С целью анализа форм и видов ГЧП, применяемых в России, представляется необходимым рассмотреть некоторые теоретико-методологические основы данного партнёрства.

Так, поскольку в настоящее время отсутствует единая трактовка ГЧП, в данной статье предлагается использовать авторское определение исследуемого партнёрства, сформулированное по результату обобщения понятий ГЧП, предложенных другими исследователями[4,5,6,7], и дополненное новыми компонентами.

Государственно-частное партнёрство – это взаимовыгодное сотрудничество государства и частного сектора (участников партнёрства) путем консолидации ресурсов, дифференциации прав, обязанностей участников партнёрства, а также распределения между участниками партнёрства рисков, присущих данному взаимодействию, основанного на различных формах и видах, а также на взаимном учёте интересов сторон с целью реализации проекта, который создаст социально значимый эффект для общества и позволит приобрести каждому участнику партнёрства собственные выгоды.

Из определения ГЧП следует, что целью исследуемого партнёрства является наиболее эффективное использование государственных и частных ресурсов. В свою очередь предполагается, что достижение данной цели позволит сторонам исследуемого партнёрства достичь и реализовать поставленные перед ними цели и задачи соответственно, а также приобрести различные выгоды. При этом такие выгоды могут быть как одинаковыми, так и разными для каждого участника ГЧП.

С теоретической точки зрения исследуемое партнёрство имеет две формы и не менее шести видов. При этом формы и виды между собой сопряжены и создают не менее шести систем.

К формам ГЧП относятся: 1) институциональная; 2) контрактная.

К видам исследуемого партнёрства относятся: 1) Совместное предприятие; 2) Концессионное соглашение; 3) Инвестиционное соглашение; 4) Контракт жизненного цикла; 5) Соглашение о разделе продукции; 6) Соглашение о создании консорциума; 7) Иные договоры (соглашения, контракты).

В свою очередь, представляется возможным, соотнести выявленные формы с видами ГЧП. Так, институциональная форма предполагает реализацию ГЧП-проекта исключительно через совместное предприятие. Остальные виды ГЧП используются для сотрудничества государства и частного сектора в контрактной форме исследуемого партнёрства.

Также представляется необходимым отметить, что согласно статье 421 Гражданского кодекса Российской Федерации участники ГЧП могут заключить договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами. В этой связи в предложенном перечне видов ГЧП, соответствующих контрактной форме его проявления, содержится формулировка «Иные соглашения, договоры, контракты».

Рассмотрев необходимые теоретико-методологические основы данного партнёрства, представляется возможным сопоставить полученные теоретические знания с данными, собранными вследствие проведения анализа 132 отечественных ГЧП-проектов.

Так, эмпирическая база ГЧП не имеет отличий от теоретико-методических основ исследуемого партнёрства в части форм его проявления и предполагает наличие институциональной и контрактной форм ГЧП. При этом необходимо отметить, что при реализации ГЧП-проектов в России чаще используется контрактная форма исследуемого партнёрства[8].

В свою очередь в отношении видов ГЧП выявлены некоторые расхождения.

Изучив опыт реализации ГЧП-проектов с использованием институциональной формы исследуемого партнёрства, необходимо отметить, что в российской практике, так же как было отмечено в теоретической части данного исследования, данная форма предполагает реализацию

ГЧП-проекта исключительно через совместное предприятие. При этом, исходя из того, что в собранных сведениях о реализации отечественных ГЧП-проектов имеется информация только об одном проекте, который реализуется с использованием такого вида ГЧП, как совместное предприятие, в настоящем исследовании провести объективный анализ опыта применения данного вида исследуемого партнёрства не представляется возможным.

Проанализировав отечественный опыт реализации ГЧП-проектов с использованием контрактной формы исследуемого партнёрства, необходимо отметить, что в данной смехе взаимодействия государства и частного сектора применяются такие виды ГЧП, как: 1) концессионное соглашение; 2) инвестиционное соглашение; 3) контракт жизненного цикла; 4) соглашение о разделе продукции.

Информация о применении в рамках ГЧП соглашений о создании консорциума либо других договоров (контрактов, соглашений) не обнаружена.

Выявленные виды ГЧП, соответствующие контрактной форме исследуемого партнерства, позволяют утверждать, что в России существуют несколько категорий объектов ГЧП-проектов, воздействие на которых возможно через контрактную форму исследуемого партнёрства (таблица 1).

Проанализировав объекты ГЧП-проектов, указанные в таблице 1, целесообразно отметить, что данные объекты можно классифицировать на две категории, основанием для чего будет являться физическое состояние объекта:

1. Реальный объект, выраженный в виде имущества.

2. Абстрактный объект, выраженный в исключительном праве.

В свою очередь выявленная классификация объектов ГЧП-проектов позволяет в рамках контрактной формы исследуемое партнёрство разделить на два типа, отражающих физическое состояние объектов ГЧП-проектов:

1. ГЧП в рамках реализации движимого либо недвижимого имущества.

2. ГЧП в рамках поиска, разведки, добычи минерального сырья.

При этом необходимо отметить, что каждому типу исследуемого партнёрства присущи определенные виды ГЧП.

Так, первый тип ГЧП может реализовываться в рамках концессионного, инвестиционного соглашений, контракта жизненного цикла. Второй тип ГЧП может реализовываться с использованием соглашения о разделе продукции.

При этом необходимо отметить, что в соответствии действующим законодательством РФ реализация второго типа ГЧП в рамках видов исследуемого партнёрства, присущих первому типу ГЧП и наоборот, невозможна.

Как показывает анализ данных по 132 ГЧП-проектам, первый тип ГЧП является более востребованным по отношению ко второму. Это обусловлено тем, что в основном через ГЧП реализуются инфраструктурные объекты, реализация которых возможна в рамках инвестиционных, концессионных соглашений, контракта жизненного цикла (КЖЦ), соответствующих первому типу ГЧП. Таким образом, востребованность объектов ГЧП-проектов, соответствующих первому типу исследуемого партнёрства, определяет перечень наиболее предпочтительных видов ГЧП.

Таблица 1

Категории объектов ГЧП-проектов

№ п/п	Объект ГЧП	Вид ГЧП, в рамках которого возможна реализация объекта
1.	Инфраструктурные объекты ((дорожная инфраструктура, здания, порты, объекты коммунального хозяйства, аэродромы и другое)	Концессионное соглашение; Инвестиционное соглашение; Контракт жизненного цикла.
2.	Объект производства (подвижной состав поезда, воздушный транспорт, военно-транспортный самолёт и другое)	Концессионное соглашение; Инвестиционное соглашение; Контракт жизненного цикла.
3.	Исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении	Соглашение о разделе продукции.

Проанализировав первый тип ГЧП, представляется возможным отметить, что внутри данного типа исследуемого партнёрства имеется также приоритетность между присущими данному типу видов ГЧП. Так, из видов ГЧП, присущих первому типу исследуемого партнёрства, наиболее предпочтительными являются инвестиционные и концессионные соглашения. Это обусловлено тем, что поскольку КЖЦ применяется в России относительно недавно, механизм реализации ГЧП-проектов с использованием КЖЦ не проработан на достаточном уровне и менее точно закреплен законодательно, чем механизмы реализации ГЧП-проектов через инвестиционные либо концессионные соглашения. При этом под законодательством понимаются не только федеральные законы и кодексы, но и различные подзаконные нормативные акты, в том числе методические рекомендации, инструкции, регламенты и иные документы такого рода. В этой связи количество ГЧП-проектов с использованием КЖЦ относительно инвестиционных и концессионных соглашений меньше.

Проанализировав организацию исследуемого партнёрства в России в части форм и видов, в которых оно может проявляться, представляется возможным с целью более детального осознания опыта реализации ГЧП в России проанализировать динамику привлечения капиталовложений в российские ГЧП-проекты за период с 2004 до 2012 года и на основе полученный х сведений сформулировать ряд выводов (рисунок 1).

Как показывает динамика привлечения объёмов капиталовложений, представляется возможным разделить период с 2005 года по 2012 год на три временных периода, имеющих собственную специфику, заключающуюся в наличии определённых показателей, образовывающих тенденции привлечения капиталовложений для реализации ГЧП-проектов.

1. Первый временной период (2005–2008 гг.) в общем значении имеет восходящий тренд. Государство из федерального бюджета в 2005 году вложило в ГЧП-проекты 2 011,10 млн. рублей, на конец 2007 года – 291 070,92 млн. рублей, а из

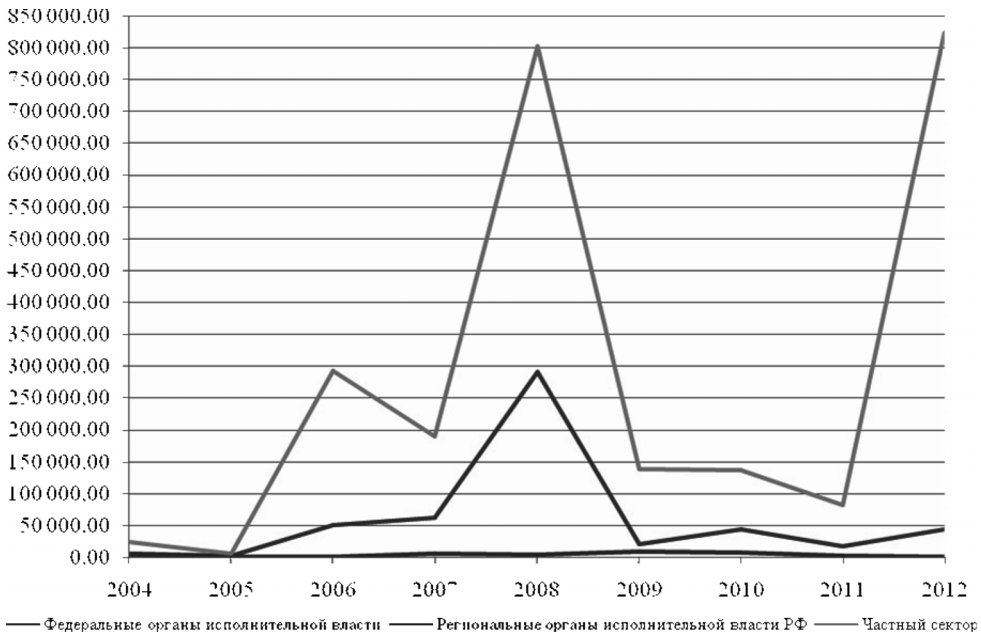


Рис. 1. Динамика привлечения капиталовложений в ходе реализации проектов на основе государственно-частного партнёрства

бюджетов субъектов РФ 74,70 млн. рублей и 4 506,24 млн. рублей соответственно в эти же годы. В свою очередь, частный сектор в 2005 году вложил в ГЧП-проекты 6 351,31 млн. рублей, а в 2007 году – 802 680,86 млн. рублей. При этом в период с 2006 года по 2007 год объём капиталовложений частного сектора уменьшился на 1/3 по отношению к показателям предыдущего года. Необходимо отметить, что, несмотря на понижение размеров вкладов частного сектора, тренд государственных объёмов капиталовложений за этот период времени остался прежним. При этом по отношению к показателям предыдущего года темп государственных капиталовложений за счет средств федерального бюджета РФ замедлился в 4 раза, а за счёт средств региональных бюджетов, наоборот, резко увеличился на 5 402,11 млн. рублей. Постоянный прирост государственных расходов на реализацию ГЧП-проектов обусловлен тем, что в период с 2006 по 2007 год был профицит федерального бюджета РФ[9]. В свою очередь, на начало 2007 года ситуация по объёмам капиталовложений выровнялась и снова приобрела восходящий тренд, в связи с чем с 2007 до 2008 года наблюдается резкое увеличение объёмов капиталовложений каждого участника ГЧП.

2. Второй период (2008–2011 гг.) в общем значении имеет нисходящий тренд, обусловленный возникновением в России финансово-экономического кризиса, в результате которого произошли обвал на фондовом рынке России, девальвация рубля, снижение промышленного производства, ВВП, доходов населения, а также рост безработицы. Перечисленные события негативно отразились на практике применения ГЧП в России. В период с 2008 года до 2009 года, приходящегося на пик указанного кризиса, а также экономический спад в стране, наблюдается резкое снижение объёмов капиталовложений частного сектора с 802 680,86 до 137 965,52 млн. рублей. В этот же период прослеживается снижение объёмов капиталовложений государства за счёт средств федерального бюджета с 291 070,92 до 20 514,99 млн. рублей. Это связано с принятием государством антикризисных мер, потребовавших значительных трат, удовлетворить которые получилось за счёт перераспределения средств федерального бюджета РФ. Необходимо отметить, что при снижении объёмов капиталовложений государства за счёт федерального бюджета РФ его объёмы капиталовложений за счёт бюджетов субъектов РФ имеют тенденцию к увеличению почти в 2 раза – с 4 506,24 до 9 047,14 млн. рублей. Такая тенденция продолжалась до 2010 года. Это также связано с антикризисными мерами, предпринимавшимися региональными властями в субъектах РФ[10]. При этом с 2009 до 2010 год государство, преодолев экономический спад, увеличило чуть больше чем в 2 раза объёмы капиталовложений за счёт средств федерального бюджета. В период с 2010 по 2011 год наблюдается депрессивное состояние российской экономики и снижение объёмов капиталовложений каждого участника.

3. Третий период (2011– по настоящее время) является посткризисным и характеризуется более стабильным положением российской экономики, а также «оживлением» отдельных ее отраслей. Несмотря на то, что объёмы капиталовложений со стороны государственных органов исполнительной власти регионального уровня снизились с 2 986,51 до 327,11 млн. рублей, объёмы капиталовложений каждого участника имеют восходящий тренд. Необходимо отметить, что по итогам 2011 года инвестиции в России достигли рекордного за последние 20 лет уровня[11].

Анализируя динамику привлечения объёмов капиталовложений для реализации ГЧП-проектов, основными средствами, за счёт которых государство участвовало в данном сотрудничестве, являлись средства федерального бюджета РФ. Необходимо отметить, что также были задействованы средства бюджетов субъектов РФ, но имеющиеся сведения позволяют констатировать, что их объём по отношению к средствам из федерального бюджета РФ существенно меньше. Очевидным является тот факт, что в рамках исследуемого партнёрства имеется тенденция к закреплению за частным сектором основной задачи – это инвестирование частных средств в ГЧП-проекты. Необходимо отметить, что,

с одной стороны, продолжение данной тенденции может привести к тому, что в ГЧП исключительно частный сектор будет вкладывать капиталовложения, а государство, в свою очередь, будет вкладывать иные, нефинансовые ресурсы. Такими вкладами могут являться: имущество; создание необходимых условий для реализации проектов (налоговые каникулы, специальные налоговые режимы, снижение процентов, предоставление рассрочки по уплате налогов или иные льготы и преференции). С другой стороны, поскольку ГЧП является явлением, предполагающим наличие определённых условий (среды), необходимых для существования и развития, очевидно, что существуют максимально и минимально допустимые размеры вкладов частного сектора и государства соответственно, при которых возможно существование и развитие ГЧП. Более того, реализация ГЧП-проектов в условиях негативной среды влечет повышение уровня различных рисков.

Подводя итог по анализу форм и видов ГЧП, применяемых в России, а также динамики реализации ГЧП-проектов представляется возможным сформулировать ряд выводов.

В части форм ГЧП между теоретической и эмпирической базами исследуемого партнёрства расхождения отсутствуют. В свою очередь, в отношении видов ГЧП между результатами прикладных отечественных научных исследований и общетеоретическими знаниями в части контрактной формы ГЧП имеются некоторые расхождения, что приводит к противоречию результатов теоретической базы и эмпирической.

С целью исправления сложившейся ситуации, получения возможности проведения объективного анализа институциональной формы ГЧП и соответствующего ей виду исследуемого партнёрства, а также в целом для успешного развития ГЧП в России необходимо предать максимальной гласности информацию о ГЧП. Подобный успешный опыт, как уже отмечалось ранее, имеется за рубежом (Франция, Великобритания, Австрия, Канада, Чехия, Индия). Общеизвестно, что в России существуют различные частные реестры, содержащие информацию о ГЧП-проектах. При этом данные реестры децентрализованы, а информация в некоторых таких реестрах является сомнительной. Так, примером сомнительности может являться отсутствие информации о применении в России отдельных видов ГЧП в сведениях, полученных автором из различных источников. В связи с этим объективный и всеобщий анализ информации, содержащейся в таких реестрах, затруднен. Целесообразно объединить всю имеющуюся информацию о ГЧП в едином всероссийском реестре и вменить в обязанность Министерству регионального развития Российской Федерации вести такой реестр. В данном случае информация в этом реестре будет являться официальной и достоверной, что, в свою очередь, позволит использовать сведения о ГЧП в научных исследованиях, для подготовки обобщенных анализов, а также будет информировать частный сектор и общественность об успешных и неудачных ГЧП-проектах. Так, базой для данного реестра может стать введенный в действие с января 2013 года Единый федеральный реестр сведений о фактах деятельности юридических лиц[12]. Данный реестр содержит весомый объем информации о юридических лицах. Целесообразно, внеся необходимые изменения в законодательство РФ, дополнить данный интернет-ресурс разделом, содержащим сведения о реализации ГЧП-проектов. При этом с целью снижения уровня нагрузки на государственную структуру целесообразно делегировать полномочия по ведению этого раздела частному сектору с одновременной передачей последнему ряда соответствующих обязанностей и возможностью привлечения его к ответственности за нарушение условий и порядка выполнения работ.

Список литературы

1. Похороны государственно-частного партнёрства // Обнародованы неутешительные выводы об отношениях российской власти к бизнесу // Независимая газета, 2010, 28 мая. / URL http://www.ng.ru/economics/2010-05-28/1_funeral.html (дата обращения 19.05.2013).

2. Глазьев С. Жребий брошен // ©ЗАО «Группа Эксперт» «Эксперт» №17–18 (849) / 29.04.2013 / URL http://expert.ru/expert/2013/

18/zhrebij-broshen/?n=2299 (дата обращения 10.05.2013).

3. Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг» / URL http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20130426170419.shtml (дата обращения: 26.04.2013).

4. Иванова Т.Ю. К формированию методологических основ теории рациональной самоорганизации бизнеса// Менеджмент и бизнес-образование. – 2013. – №1. – С. 22–30.

5. Варнавский В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности / URL http://www.lrex.ru/press/pub/polemika/13/var (дата обращения: 10.05.2013).

6. Емельянов Ю.С. Государственно-частное партнерство в инновационном развитии экономики России: автореферат дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 Емельянов Юрий Станиславович; [Место защиты: Ин-т экономики РАН] / URL https://dvs.rsl.ru (дата обращения: 10.05.2013).

7. Беляков С.Ю. Интервью директора Департамента инвестиционной политики и развития частно-государственного партнёрства Минэкономразвития России / URL http://www.ppp-russia.ru/mnenia/item-36.html (дата обращения: 10.05.2013).

8. Халимовский Ю.А. Государственно-частное партнёрство в субъектах РФ: Блуждание в темноте // «Налоги» (газета), 2011, № 14. – С. 4.

9. Информационный проект «Инфраструктура и государственно-частное партнёрство в России» (федеральный портал «ГЧП Инфо» / URL http://www.pppi.ru/projects/ (дата обращения 10.05.2013).

10. Федеральный закон от 01.12.2006 № 197 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» // «Собрание законодательства РФ», 04.12.2006, № 49 (1 ч.), ст. 5087 // «Парламентская газета», № 207–208, 12.12.2006.

11. Заседание правительства Саратовской области 25.01.2010: Стагнация закончилась, но кризис не ушел / URL http://www.nvsaratov.ru/nvrubr/?ELEMENT_ID=1667 (дата обращения: 28.05.2013).

12. Дмитрий Миндич. Рейтинговое агентство «Эксперт РА». Чем гордимся: новая экономика / URL http://raexpert.ru/ratings/expert400/2012/part01/p01/ (дата обращения: 28.05.2013).

[1] Похороны государственно-частного партнёрства // Обнародованы неутешительные выводы об отношениях российской власти к бизнесу // Независимая газета, 2010, 28 мая. / URLhttp://www.ng.ru/economics/2010-05-28/1_funeral.html (дата обращения: 19.05.2013).

[2] Глазьев С. Жребий брошен // ©ЗАО «Группа Эксперт» «Эксперт» №17–18 (849) / 29.04.2013 / URLhttp://expert.ru/expert/2013/18/zhrebij-broshen/?n=2299 (дата обращения: 10.05.2013).

[3] Информационное агентство «РосБизнесКонсалтинг» / URL http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20130426170419.shtml (дата обращения: 26.04.2013)

[4] Варнавский В.Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности/ URLhttp://www.lrex.ru/press/pub/polemika/13/var (дата обращения: 10.05.2013).

[5] Емельянов Ю.С. Государственно-частное партнерство в инновационном развитии экономики России: автореферат дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 Емельянов Юрий Станиславович [Место защиты: Ин-т экономики РАН] / URLhttps://dvs.rsl.ru(дата обращения: 10.05.2013).

[6] Беляков С.Ю. Интервью директора департамента инвестиционной политики и развития частно-государственного партнёрства Минэкономразвития России / URLhttp://www.ppp-russia.ru/mnenia/item-36.html (дата обращения: 10.05.2013).

[7] Халимовский Ю.А. Государственно-частное партнёрство в субъектах РФ: Блуждание в темноте. // «Налоги» (газета), 2011, № 14. – С. 4.

[8] Информационный проект «Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» (федеральный портал «ГЧП Инфо» / URLhttp://www.pppi.ru/projects/ (дата обращения: 10.05.2013).

[9] Федеральный закон от 01.12.2006 № 197 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год» // «Собрание законодательства РФ», 04.12.2006, № 49 (1 ч.), ст. 5087 // «Парламентская газета», № 207–208, 12.12.2006.

[10] Заседание правительства Саратовской области 25.01.2010: Стагнация закончилась, но кризис не ушёл / URL http://www.nvsaratov.ru/nvrubr/?ELEMENT_ID=1667 (дата обращения: 28.05.2013).

[11] Дмитрий Миндич. Рейтинговое агентство «Эксперт РА». Чем гордимся: новая экономика / URL http://raexpert.ru/ratings/expert400/2012/part01/p01/ (дата обращения: 28.05.2013)

[12] Официальный сайт Единого федерального реестра сведений о фактах деятельности юридических лиц / URLhttp://www.fedresurs.ru (дата обращения :19.05.2013).