

Грентикова Инна Геннадьевна,
кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит»
ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет», г. Кемерово
grentikova@mail.ru



Никифоров Александр Олегович,
магистрант, направление подготовки «Экономика», направленность «Финансовая экономика», ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет», г. Кемерово
marronargaros@gmail.com

Правовое регулирование использования механизмов государственно-частного партнерства в России

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым регулированием государственно-частного партнерства в России. Обоснована необходимость безотлагательного приема федерального закона, регулирующего применение механизма государственно-частного партнерства в России, а также приведения законов субъектов Российской Федерации в соответствие с требованиями федерального закона в целях модернизации экономики России и выхода из кризиса.

Ключевые слова: механизм государственно-частного партнерства, несовершенство правового регулирования, государство, бизнес-сообщество, модернизация экономики.

Раздел: (04) экономика.

Последние годы функционирования мировой экономики сопровождались ускоренным процессом глобализации. Сейчас многие правила перестали быть эффективными и государства столкнулись с необходимостью приспосабливаться к новым условиям. Перед национальным государством в условиях глобализации экономики возникла необходимость разработки и проведения политики, учитывающей стратегические интересы страны и направленной на модернизацию экономики, повышение конкурентоспособности, снижение издержек производства и обращения, повышение производительности труда, улучшение позиций в инновационной сфере и международном разделении труда. Исходя из конкретно сформулированных целей, политика государства должна быть направлена как на поддержку положительных сторон глобализации, так и на ограничение негативных и нежелательных последствий [1].

Как следствие, в условиях глобализации изменяются функции и задачи государства, связанные с его уходом в отдельных видах экономической деятельности, а также с распространением влияния частного бизнеса на мировую экономику. Наблюдается тенденция активизации взаимоотношений между государством, частным бизнесом, институтами гражданского общества, в связи с чем необходимым фактором эффективного и конструктивного функционирования рыночной экономики национального государства становится четкое и слаженное взаимодействие бизнеса и государственных институтов, которое можно определить как своеобразный институциональный союз. При этом формы и методы такого взаимодействия могут варьироваться в зависимости как от особенностей национальной экономики, так и от зрелости рыночных институтов, сформировавшихся внутри государства. При этом государство не освобождается от выполнения своих обязательств и социальных функций, которые были возложены на него. Частный инвестор в подобных процессах является своеобразным

катализатором, позволяющим ускорить процесс оборачиваемости капитала, увеличения национального дохода и повышения качества жизни населения.

Развитие государственно-частного партнерства как формы взаимодействия государства и частного бизнеса, в отличие от классических отношений, формирует собственные механизмы финансирования. Государство заинтересовано в качественной реализации своих обязательств, часто при ограниченности финансовых ресурсов и неэффективности их использования. Особенность частного бизнеса заключается в том, что именно в нем наблюдается высокая, по сравнению с государственным сектором, мобильность капитала, высокая эффективность использования ограниченных ресурсов, а также финансовая заинтересованность в реализации инновационных проектов.

Как показала мировая практика, государственно-частное партнерство является гибким и эффективным механизмом управления, который позволяет снижать уровень коррупции при использовании бюджетных источников финансирования различных программ и проектов.

Термин *государственно-частное партнерство* является точным переводом английского термина *public-private partnership* – «PPP». Данный термин применяется во многих государствах: Австрии, Австралии, Бельгии, Великобритании, Греции, Дании, Израиле, Ирландии, Испании, Канаде, США, Финляндии, Франции, Чехии и Южной Корее. Термин обозначает взаимодействие государственного и частного сектора с целью решения общественно значимых задач на всех уровнях, реализуемых в различных формах, обеспечивая для страны конкурентоспособность, а также соблюдение интересов организаций.

Одной из главных особенностей государственно-частного партнерства является то, что участие партнеров в совместных проектах и акциях осуществляется сугубо на добровольной основе, при этом гарантируется соблюдение прав и интересов каждого участника. Одновременно наблюдается абсолютное отсутствие любого вида давления (например, экономического, административного или иного) в целях принуждения той или иной стороны государственно-частного партнерства.

Заинтересованность государства в реализации подобных проектов просматривается четко – рост объемов и улучшение качества услуг, которые предоставляются населению, а также инфраструктурным и социально ориентированным видам экономической деятельности. Основные задачи частного инвестора, как и любой другой организации, – это стабильное извлечение и максимизация прибыли, а также её распределение между участниками (учредителями). Главным аспектом является то, что организации, руководство которых мыслит стратегически, выстраивают для себя приоритеты таким образом, чтобы получить устойчивый доход от проектов в течение долгосрочного периода. Можно предположить, что у всех сторон формируется особая заинтересованность в успешной реализации проекта в целом.

Все стороны государственно-частного партнерства вносят свой вклад в проект. Например, в случае частного инвестора таким вкладом являются финансовые ресурсы, опыт, особенности и эффективность управления, оперативность и быстрота в принятии различных решений, направленность на инновации, создание новых организаций, как отечественных, так и с участием в них иностранного капитала, налаживание необходимых и эффективных кооперационных связей с подрядчиками и поставщиками. В результате подобных действий на рынке труда наблюдается тенденция к повышению спроса на кадры с высокой квалификацией, что, в свою очередь, приводит к росту количества хорошо оплачиваемых профессий, соответственно, увеличивается покупательная способность населения, как результат – ускоряется кругооборот финансовых ресурсов на территории национального государства.

Существующая в настоящий период времени модель государственно-частного партнерства выделяется тем, что имеет расширенное число потенциальных участников, объем пополняется за счет различных негосударственных структур – социальных, финансовых, консультационных, образовательных и иных учреждений самого различного профиля, а также различных некоммерческих фондов. Все участники выражают разноплановую область интересов гражданского общества. Проекты государственно-частного партнерства могут привлекать для реализации десятки и даже сотни заинтересованных участников.

Механизмы государственно-частного партнерства многочисленны и предполагают огромное разнообразие вариантов использования частного капитала в целях реализации государственных проектов, а также извлечения стабильной прибыли при взаимодействии с государственными структурами.

Международный опыт подтверждает, что государственно-частное партнерство формирует качественно новый уровень оказания услуг государством при помощи частных организаций. Концепция государственно-частного партнерства в настоящее время позволяет решить множество проблем как на уровне государства в целом, так и на уровне отдельно взятого региона. Направление денежных средств в определенные сферы, где государство испытывает трудности с финансированием, позволяет реализовывать принципы социально активного и социально ответственного бизнеса. Подобные действия приводят к росту благосостояния населения за счет увеличения возможностей доступа к предоставляемым услугам.

В Российской Федерации механизм использования государственно-частного партнерства нашел применение только в последние годы и сталкивается с определенными ограничениями, связанными непосредственно с несовершенством правового регулирования, негативным инвестиционным климатом, девальвацией рубля, оттоком капитала.

В результате введения санкций странами Евросоюза и США пострадала экономика России. По мнению экспертов, экономика России вошла в рецессию, начиная уже с первого квартала 2015 г. И данная ситуация обусловлена не только тем, что страна ориентируется на экспорт нефти, цена на которую приближается к историческому минимуму, но и оттоком капитала иностранных и российских инвесторов.

Иностранные инвесторы принимают решение о выводе капитала как в результате давления со стороны правительства своих стран, так и исходя из собственных политико-идеологических взглядов, обосновывая принимаемые решения повышением инвестиционного риска.

Российские инвесторы, находясь в гуще событий, не ориентируясь на выводы представителей государственных структур и средств массовой информации (излагающих факты с позиций, выгодных для государства), изымают свои инвестиции, мотивируя данный шаг незащищенностью вложений. При этом со стороны частных инвесторов доминирует не столько страх недополучить прибыль, сколько страх полностью потерять свои инвестиции, направленные в государственный сектор. И здесь уже явная причина – несовершенство законодательной базы, регулирующей процесс государственно-частного партнерства в России.

Складывается довольно парадоксальная ситуация, когда можно найти прямое указание на использование механизма государственно-частного партнерства в указах президента Российской Федерации, в постановлениях правительства Российской Федерации, в отдельных федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, постановлениях правительства Российской Федерации или постановлениях администрации субъекта Российской Федерации, прогнозах социально-экономического

развития Российской Федерации на краткосрочный и среднесрочный период, при этом отсутствует основополагающий федеральный закон, регулирующий использование данного механизма. После первого чтения федерального закона о государственно-частном партнерстве прошло уже два года, и окончательный вариант до настоящего времени не представлен.

Ссылки на государственно-частное партнерство в имеющейся в настоящий момент нормативно-правовой базе представляет собой скорее так называемую «игру слов».

В отдельных нормативно-правовых документах даже приводятся данные об эффективности использования механизма государственно-частного партнерства в России за последние годы. Например, в распоряжении Правительства Российской Федерации «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы “Исследование и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы”» приводятся данные об использовании механизма государственно-частного партнерства за период с 2007 по 2011 г. в части привлечения около 33 миллиардов рублей из внебюджетных источников для софинансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок [2].

В статье 179.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с первого января 2015 г., четко указано, что средства бюджета из инвестиционного фонда должны направляться на реализацию инвестиционных проектов, которые, в свою очередь, должны осуществляться на принципах государственно-частного партнерства [3].

В программном документе «Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» также сделана ссылка на государственно-частное партнерство как механизм реализации государственной молодежной политики в целях вовлечения в реализацию обозначенной политики бизнеса, общественных объединения и граждан России [4].

В распоряжении Правительства Российской Федерации «О Концепции федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы» в разделе характеристики и прогноза развития сложившейся проблемной ситуации в сфере образования четко обозначено, что в процесс финансирования дополнительного образования взрослых как важной части непрерывного образования в России необходимо привлекать финансовые ресурсы бизнеса и активно использовать в дополнительном образовании механизмы государственно-частного партнерства [5].

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанный Министерством экономического развития Российской Федерации, предусматривает (при консервативном сценарии) реализацию в рамках государственно-частного партнерства крупномасштабных проектов (добыча нефти в Восточной Сибири, газа – на Арктическом шельфе, строительство необходимых трубопроводов) [6].

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы регионального уровня, в которых сделана попытка установить основы правового регулирования, цели, задачи, принципы, формы и условия участия в государственно-частном партнерстве. В частности, установлены такие принципы, как законность, равноправие сторон, обеспечение равных условий доступа хозяйствующих субъектов к участию в государственно-частном партнерстве, соблюдение прав и законных интересов сторон, добросовестное и взаимовыгодное сотрудничество сторон партнерства. Однако по содержанию данные законы скорее являются концессионными соглашениями.

В постановлении правительства г. Москвы «О Городской целевой комплексной программе создания инновационной системы в городе Москве на 2008–2010 гг.» государственно-частное партнерство понимается как альянс между государством и бизнесом в целях реализации проектов в широком спектре сфер деятельности и делается ссылка на то, что такой альянс может быть только временным в связи с тем, что формируется на определенный период с целью реализации чётко обозначенного проекта (международного, локального) и прекращает свое существование сразу после реализации проекта [7].

В законе г. Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» под государственно-частным партнерством понимается взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с бизнес-сообществом в реализации социально значимых проектов, основанное на заключении и исполнении соглашений (включая концессионные) [8].

В проекте федерального закона, регулирующего государственно-частное партнерство в Российской Федерации, были сформулированы следующие принципы партнерства: реализация государственной политики развития субъектов Российской Федерации и повышение качества жизни населения; реализация проектов и достижение поставленных задач на взаимовыгодных условиях; ускорение оборачиваемости капитала; рост инвестиционной привлекательности страны и усиление влияния на мировую экономику; активизация инновационных процессов и использование полученных средств для внедрения инноваций во все сферы жизни; развитие инфраструктуры муниципалитетов; увеличение индустриального сектора страны; создание рабочих мест; строительство жилья; развитие транспортных сетей.

Федеральный закон позволит чётко разграничить ответственность и обязательства каждой из сторон в договоре, активно привлекать средства частных инвесторов к реализации социально значимых проектов, что, в свою очередь, приведет к снижению нагрузки на бюджеты разных уровней и позволит эффективно использовать финансовые ресурсы.

Федеральный закон должен выступать гарантом сохранности капитала частного инвестора, в частности, в проекте закона должна быть предусмотрена возможность страхования инвестиций частного партнера путем передачи объекта в собственность, что позволяет упростить механизм привлечения инвестиций. Его отличием от действующего в настоящее время закона о концессионных соглашениях является то, что закон о государственно-частном партнерстве должен будет включать в себя специфические особенности, учитывающие различие видов экономической деятельности, которые трудно реализовать в рамках концессионного договора. Понятие государственно-частного партнерства является более ёмким и, по сути, уже включает в себя понятие концессионных соглашений, аналогично такому примеру, как понятие договора займа, в который уже включено понятие договора кредита.

Необходимость принятия закона, регулирующего использование механизма государственно-частного партнерства, подтверждается и различными прогнозами. Например, по оценкам Всемирного банка, для того чтобы экономика России достигла уровня экономики европейских стран, необходимо направлять в инфраструктуру около 36 процентов валового внутреннего продукта в течение десяти лет [9].

Это значительные финансовые ресурсы, которых в бюджете Российской Федерации нет, особенно в условиях кризиса и расширения санкций в отношении России, следовательно, возникает задача привлечь финансовые ресурсы потенциальных инвесторов.

По мнению экспертов, в целях модернизации экономики России и преодоления кризиса необходимо реализовывать ежегодно минимум тысячу проектов, основанных

на использовании механизма государственно-частного партнерства, сейчас это приблизительно 300 проектов в год [10].

Можно сделать вывод о том, что в настоящее время не набирается даже трети необходимых инвестиций в инфраструктуру, привлечение большего объема инвестиций невозможно без стабилизации ситуации, возврата доверия частных инвесторов и обеспечения защиты инвестиций. Решение подобных проблем невозможно без принятия федерального закона о государственно-частном партнерстве.

На наш взгляд, федеральным законом необходимо установить, что понимается под государственно-частным партнерством; перечислить основные принципы; сформулировать цели такого партнерства, реализуемые задачи, формы и условия реализации, распределение рисков, гарантийные обязательства. Федеральный закон должен стать руководством к действию во всех субъектах Российской Федерации, и, соответственно, региональные законы должны быть приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства.

Ссылки на источники

1. Грентикова И. Г. Методика оценки регионального развития в условиях вступления России в ВТО: монография / ГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет». – Кемерово, 2010. – С. 13.
2. Распоряжение Правительства РФ от 02.05.2013 г. № 736-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы»».
3. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. (редакция от 29.12.2014 г.) (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 01.01.2015 г.).
4. Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года».
5. Распоряжение Правительства РФ от 07.02.2011 г. № 163-р «О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы».
6. Министерство экономического развития РФ. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. – URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06.
7. Постановление Правительства г. Москвы от 02.09.2008 № 781-ПП «О Городской целевой комплексной программе создания инновационной системы в городе Москве на 2008–2010 гг.».
8. Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» № 627-100 от 25.12.2006 г. (в последующих редакциях).
9. Новая политика. Инфраструктурный провал. – URL: <http://www.novopol.ru/-infrastrukturnyy-proval-text160286.html>.
10. Российский институт стратегических исследований. Государственно-частное партнерство как один из путей модернизации российской инфраструктуры. – URL: <http://www.riss.ru/analitika/2916-gosudarstvenno-chastnoe-partnorstvo-kak-odin-iz-putej-modernizatsii-rossijskoj-infrastruktury#.-VLH4ViusXLc>.

Inna Grentikova,

Candidate of Economic Sciences, Assistant Professor at the chair of Finance and Credit, Kemerovo State University, Kemerovo
grentikova@mail.ru

Alexander Nikiforov,

Master student, Kemerovo State University, Kemerovo
marronargaros@gmail.com

Questions of legal regulation of public-private partnership in Russia

Abstract. The paper discusses the issues related to the legal regulation of public-private partnership in Russia. The authors speaks about the explanation of immediate acceptance of the federal law regulating the use of public-private partnership in Russia, as well as addiction of the laws of Russian Federation in accordance with the requirements of federal law in order to modernize the Russian economy and overcoming the crisis.

Keywords: mechanism of public-private partnership, imperfection of legal regulation, state, business community, economic modernization.

References

1. Grentikova, I. G. (2010). *Metodika ocenki regional'nogo razvitiya v usloviyah vstupleniya Rossii v VTO: monografiya* / GOU VPO "Kemerovskij gosudarstvennyj universitet", Kemerovo, p. 13 (in Russian).
2. *Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 02.05.2013 g. № 736-r "Ob utverzhdenii Konceptii federal'noj celevoj programmy "Issledovaniya i razrabotki po prioritetnym napravlenijam razvitiya nauchno-tehnologicheskogo kompleksa Rossii" na 2014–2020 gody"* (in Russian).
3. *Bjuzhethnyj kodeks RF ot 31.07.1998 g. (redakcija ot 29.12.2014 g.) (s izmenenijami i dopolnenijami, vstupivshimi v silu s 01.01.2015 g.)* (in Russian).
4. *Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 29 nojabrja 2014 g. № 2403-r "Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj molodezhnoj politiki Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda"* (in Russian).
5. *Rasporjazhenie Pravitel'stva RF ot 07.02.2011 g. № 163-r "O Konceptii Federal'noj celevoj programmy razvitiya obrazovanija na 2011–2015 gody"* (in Russian).
6. *Ministerstvo jekonomicheskogo razvitiya RF. Prognoz dolgosrochnogo social'no-jekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda*. Available at: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06 (in Russian).
7. *Postanovlenie Pravitel'stva g. Moskvy ot 02.09.2008 № 781-PP "O Gorodskoj celevoj kompleksnoj programme sozdaniya innovacionnoj sistemy v gorode Moskve na 2008–2010 gg."* (in Russian).
8. *Zakon Sankt-Peterburga "Ob uchastii Sankt-Peterburga v gosudarstvenno-chastnyh partnerstvah" № 627-100 ot 25.12.2006 g. (v posledujushhih redakcijah)* (in Russian).
9. *Novaja politika. Infrastrukturnyj proval*. Available at: <http://www.novopol.ru/-infrastrukturnyy-proval-text160286.html> (in Russian).
10. *Rossijskij institut strategicheskikh issledovanij. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak odin iz putej modernizacii rossijskoj infrastruktury*. Available at: <http://www.riss.ru/analitika/2916-gosudarstvenno-chastnoe-partnorstvo-kak-odin-iz-putej-modernizatsii-rossijskoj-infrastruktury#.VLH4Vi-usXLc> (in Russian).

Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,
 главным редактором журнала «Концепт»

Поступила в редакцию <i>Received</i>	13.10.15	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	16.10.15
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	16.10.15	Опубликована <i>Published</i>	28.11.15



www.e-koncept.ru

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2015

© Грентикова И. Г., Никифоров А. О., 2015