

УДК 338.24

***ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ, ФОРМЫ И МЕХАНИЗМ ПОСТРОЕНИЯ
ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ УЧАСТНИКАМИ***

Алешкина О.В.

к.э.н, доцент,

Башкирский государственный университет,

Уфа, Россия

Аминева А.А.

магистрант,

Башкирский государственный университет,

Уфа, Россия

Аннотация

Проведение экономических и правовых реформ дало начало развитию особых правовых форм отношений органов государственной власти, органов местного самоуправления и частного сектора. Процесс развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в России становится все более системным, и в этой связи изучение процессов сотрудничества государства и бизнеса становится все более актуальной задачей. В статье рассмотрены теоретические основы, нормативы и векторы развития ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, бизнес, концессия, развитие, экономика.

***PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP:
THEORETICAL FOUNDATIONS, FORMS AND MECHANISM FOR
BUILDING RELATIONS BETWEEN PARTICIPANTS***

Aleshkina O.V.

Ph.D., Associate Professor,

Bashkir State University,

Ufa, Russia

Amineva A.A.

undergraduate,

Bashkir State University,

Ufa, Russia

Annotation

The implementation of economic and legal reforms gave rise to the development of special legal forms of relations between government bodies, local authorities and the private sector. The process of developing public-private partnerships (PPPs) in Russia is becoming more and more systematic, and in this regard, studying the processes of cooperation between the state and business is becoming an increasingly urgent task. The article discusses the theoretical foundations, standards and development vectors of PPP.

Keywords: public-private partnership, business, concession, development, economy.

Государственно-частное партнерство представляет собой некую форму взаимовыгодного сотрудничества между государством и частным партнером, которое чаще всего имеет долговременный характер. Такой инструмент необходим для реализации различных инфраструктурных задач, которые предполагают улучшение уровня публичных услуг путем привлечения средств частного партнера (инвестора) с целью строительства, реконструкции, улучшения и обслуживания инфраструктурных объектов путем распределения возможных рисков между государством и частным партнером.

Сущность такого инновационного инструмента как ГЧП заключается в возложении некоторых функций на частного партнера [8].

В соответствии с федеральным законодательством, государственно-частное партнерство определено 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, услуг и повышения их качества» [1]. Регламентированы права и обязанности субъектов Российской Федерации, которые представлены ниже.

Полномочия субъекта Российской Федерации:

- 1) принятие решения о реализации проекта ГЧП;
- 2) координация действий по активизации деятельности Института при реализации соглашения о ГЧП;
- 3) оценка эффективности проекта ГЧП и определение его сравнительного преимущества;
- 4) согласование тендерной документации для публичного партнера для подачи заявок на право заключения договора ГЧП;
- 5) мониторинг выполнения соглашений ГЧП;
- 6) содействие в защите законных прав и интересов государственных и частных партнеров при реализации соглашения о ГЧП;
- 7) ведение учета заключенных соглашений ГЧП;
- 8) обеспечение прозрачности и доступности информации о существующих соглашениях ГЧП;

- 9) представление результатов мониторинга выполнения соглашений в федеральный орган исполнительной власти, определенный Правительством Российской Федерации;
- 10) осуществление иных полномочий, предусмотренных Федеральным законом, иными федеральными законами, законами и правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Основополагающими характеристиками государственно-частного партнерства являются:

- юридически зарегистрированное сотрудничество между государственным и частным партнером в форме соглашения;
- установленные сроки;
- консолидация ресурсов;
- распределение рисков;
- наличие взаимных интересов государственных и частных партнеров.

Зарубежный опыт разработки ГЧП показывает, что степень конкретной вовлеченности государственных и частных партнеров, условия их сотрудничества могут значительно различаться. В этом контексте ряд авторов используют эту особенность ГЧП, когда изучают процессы взаимодействия между правительством и частными партнерами, дают определения в качестве моделей взаимодействия между государством и экономикой и определяют их организационные и правовые формы.

Так, В.А. Кабашкин выявил два способа сотрудничества государства и предприятий в рамках государственно-частного партнерства: контрактное и институциональное. Реализация институциональной модели предполагает участие в капитале – бизнеса и другого участия, т.е. создания компаний, совместных предприятий, в государственной компании. Модель договора основана на договорных отношениях (договоры на администрирование, строительство, эксплуатацию объектов, аренда, аренда, концессии и т. д.),

сохраняющих государственную собственность на объект договора [11]. Такой подход ограничивает возможные правовые формы взаимодействия государства и частного сектора.

Авторы [9] в зависимости от цели партнерства между государством и экономикой делят модели на четыре группы: концессия, кооперация, интеграция (интеграционные структуры, определенные финансовые зоны, кластеры), финансирование (финансирование проектов, лизинг, арендные отношения и т.д.).

На сегодняшний день подход А. В. Белицкой считается наиболее объективным. Она разделяет формы государственно-частного партнерства на договорные (концессии, договор об участии в производстве, договор аренды с условиями инвестирования, договор доверительного управления), компании (компании с соответствующим государственным и частным участием) и другие различные программы [3].

Особое мнение по этой теме выражает Г.А. Борщевский и подчеркивает, что ГЧП является формой юридического договора, который может быть заключен только в одной форме в соответствии с Законом № 224-ФЗ, то есть иные формы не могут применяться при реализации соглашения и ГЧП [4].

В мировой практике формы государственно-частного партнерства включают в себя различные проекты и концессии; договоры, наделяющие правом управления; арендные договоры [14].

В Российской Федерации наиболее широко распространены такие формы ГЧП как: договоры о реализации различных работ с определением отношения собственности, участие в капитале; концессии; соглашения о разделе продукции; госконтракт, налагающий на частного партнера инвестиционные обязательства; аренда государственного имущества [6].

Большое количество исследований установило теорию управления ГЧП по всем направлениям, включая государственное управление и управление

строительством. Исследования обычно имеют конкретную точку зрения, которая обычно относится к институциональным, организационным и управленческим вопросам.

Институциональные вопросы связаны с участием государственного сектора и его способностью создавать среду, в которой может процветать партнерство. В частности, это вопросы власти, законодательства, регулирования и открытости рынка. Исполнительными органами являются специализированные государственные учреждения, например, подразделения, поддерживающие ГЧП, и обучающие центры на федеральном, региональном или муниципальном уровнях, которые стремятся обеспечить ключевые функции и услуги ГЧП, включая руководство политикой, наращивание потенциала, продвижение проектов, вопросы получения финансовых ресурсов [12] и утверждение проектов. Законодательство устанавливает четкую институциональную основу для разработки, закупки и реализации ГЧП и придает этому процессу приоритет над законами сектора. Правила также устанавливают четкую институциональную основу для разработки, закупки и реализации ГЧП, но не обязательно имеют приоритет над отраслевыми законами.

Организационные вопросы касаются структуры, поведения и культуры договаривающихся сторон в ГЧП с целью уменьшения конфликтов между ними. При этом необходимы: прозрачность, доверие, сотрудничество, коммуникация, участие общественности и заинтересованных сторон.

Прозрачность включает два элемента: «внешняя» прозрачность, то есть степень, в которой внутренняя информация является видимой для общественности, и «внутренняя» прозрачность, которая относится к доступности информации и способности делать выводы из нее государственным заказчикам и частным партнерам. Доверие к ГЧП предполагает совместное формирование имиджа, обмен целями и общие действия среди частных

участников внутри консорциума, между частным сектором и правительством, а также между правительством и общественностью.

Сотрудничество – это отношения, в которых государственные и частные партнеры ведут себя за пределами конфликта интересов и работают вместе для достижения максимального общего результата. Сотрудничество поощряет взаимовыгодные ситуации и предотвращает доминирование одного партнера или оппортунистическое поведение.

Коммуникация предполагает, что государственные и частные партнеры должны иметь открытое, последовательное и своевременное общение и встречи внутри и друг с другом. При этом эффективно используется находящаяся в распоряжении информация [2].

Участие общественности и вовлечение заинтересованных сторон часто рассматриваются в литературе как одна и та же проблема, но на самом деле относятся к отдельным вопросам управления. Участие общественности предполагает гласность в принятии решений по ГЧП, таких как планирование проектов, ценообразование и оценка качества услуг. Напротив, вовлечение заинтересованных сторон - это привлечение участников проекта, таких как капитальные инвесторы, финансовые учреждения, строительные подрядчики и компании по эксплуатации и обслуживанию, на ранних этапах ГЧП.

В контрактных вопросах особое внимание уделяется процессу разработки, согласования, исполнения и внесения изменений в контракт, чтобы максимизировать финансовые выгоды и достичь результатов. Проблемы включают в себя распределение обязанностей и рисков, политическую поддержку, достоверность, простоту уточнения и измеримости, а также гибкость. Распределение рисков указывает на то, что риски должны передаваться тем, кто управляет ими наилучшим образом, кто может предотвратить возникновение риска при наименьших затратах или кто может обременять реализованный риск при наименьших затратах.

Политическая поддержка включает финансовую поддержку, такую как гарантии спроса на транспортные услуги, субсидии и освобождение от налогов, институциональную поддержку, такую как гарантии исключительных прав и рационализация процессов утверждения.

Достоверность означает, что правительство и частный сектор должны выполнять свои обязательства строго в соответствии с соглашением. Доверие к правительству имеет решающее значение для защиты частных инвестиций, особенно когда регулирующая и правовая системы еще не сформировались. Простая спецификация и измеримость позволяют предположить, что выходные спецификации проектов ГЧП описывают требования местных органов власти к общественным товарам и услугам. Основываясь на этом понятии, участники тендера могут конкурировать, их производительность можно легко измерить и контролировать. Гибкость - это способность контракта устранять неопределенности в течение долгосрочного концессионного периода, который включает в себя меры на случай непредвиденных обстоятельств и пересмотр контракта.

Вопросы управления сосредоточены на контроле процесса ГЧП, включая его подготовку, проведение торгов, проектирование, финансирование, строительство и обслуживание, с целью повышения эффективности и результативности. Проблемы в этой группе включают возможности, конкуренцию, ответственность, инновации, экономическую осуществимость и финансовую доступность. Возможности частного партнера подразумевают богатый опыт реализации проектов, высокий авторитет и хорошую репутацию, со стороны государства же это деятельность по обеспечению реализации проектов, договорные вопросы, надзор и мониторинг эффективности. Конкуренция означает, что на рынке существует достаточное количество тендеров, и рынок продолжает функционировать в течение всего периода концессии. Важно, чтобы там, где участников рынка немного, правительство

обеспечивало равные возможности в процессе проведения торгов, чтобы на рынке могли участвовать и другие организации.

Также важными вопросами при реализации ГЧП являются организация подотчетности проектов и обеспечение их доступности для населения и местных органов. Подотчетность в ГЧП относится к созданию надлежащих гарантий и механизмов в проекте, чтобы гарантировать, что соглашение не ставит под угрозу общественные ценности ради частной прибыли. Доступность касается общественности и правительства. Доступность населения измеряет степень, в которой конечные пользователи могут позволить себе цену государственных услуг в проектах ГЧП на основе тарифов, а доступность местных органов власти - это степень, в которой правительство может выполнять условные платежные обязательства в проектах ГЧП на основе аннуитета.

В основе участия предпринимателей в ГЧП заложено ожидание получить доход выше обычного, среднего сложившегося [7]. Таким образом, экономическая осуществимость и финансовая доступность такого инструмента как ГЧП указывает на то, что частный сектор готов инвестировать только в том случае, если проект экономически оправдан, обеспечивает привлекательную норму прибыли.

Библиографический список:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», 17 июля 2015 г. в «РГ» – Федеральный выпуск, № 6727.
2. Алешкина О.В., Галикеев Р.Н. Теория организации: учебное пособие – Уфа: ИП Абдуллина, 2016. – 106 с.

3. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: моногр. М.: Статут, 2012. 192 с.
4. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. М.: Юрайт, 2018. 412 с.
5. Бычкова А.Н. Экономический механизм: определение, классификация и применение // Вести. Омск. ун-та. Сер.: Экономика. 2010. № 4. С. 37-43.
6. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. 287 с.
7. Галикеев Р.Н., Алешкина О.В. Риск-менеджмент при операциях на финансовых рынках: учебное пособие – Уфа: ИП Абдуллина, 2017. – 116 с.
8. Кабашкин В.А. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. № 4. С. 39-55.
9. Рагуллина Ю., Петрова Ю., Плахотников А., Елесин М. Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития. [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <http://litmir.biz/rd/146556/p2>. (Дата обращения 12.04.2020)
10. Хачитрян С.Р., Пилегина М.В., Буинов В.П. Методы и модели решения экономических задач. - М.: Экзамен. 2005. 384 с.
11. Чахкиев Г.Г. Особенности развития государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства в российской федерации // В сборнике: Современные корпоративные стратегии и технологии в России сборник научных статей. Москва, 2017. С. 148-159.
12. Экономика фирмы: учебное пособие / под общ. ред. Россинской Г.М. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2018. – 134 с.
13. Юрьева Т.В. Проекты государственно-частного партнерства в России и в зарубежных странах // Региональная экономика и управление: электрон. науч.

журнал. № 4 (48). [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://ee-region.ru/article/4833/> (Дата обращения 12.04.2020).

14. Infrastructure policy unit: 2012 PPI data update: energy sector [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL:

<http://documents.vseмирnyjbank.org/curated/ru/1365814495091426926/Infrastructure-pol> (Дата обращения 12.04.2020).

Оригинальность 87%