

10.26. ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ПОНЯТИЕ, ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ, ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ, СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ, НОРМАТИВНО- ПРАВОВАЯ БАЗА

Тюкавкин Н.М., д.э.н., зав. кафедрой экономики

Самарский государственный университет

В статье рассмотрены вопросы формирования и реализации государственно-частного партнерства как в Российской Федерации, так и за рубежом. Раскрыты вопросы зарождения партнерства, формы и модели организации, основные определения. Приведено авторское определение, оценены сферы применения и нормативно-правовая база.

В современном мире неотъемлемым условием формирования грамотной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры является конструктивное использование эффективных институтов взаимодействие бизнеса и государственных структур.

В последнее десятилетие в экономике ряда развитых и развивающихся стран складывается совершенно новое взаимодействие бизнеса и государства в решении задач социально-экономического развития, обычно называемое партнерством.

Понятие государственно-частного партнерства (ГЧП) широко используется как в действующем федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации, так и в документах политико-правового содержания, определяющих стратегические направления развития государства и общества. Между тем, необходимо признать, что единого определения, а соответственно и понимания государственно-частного партнерства на уровне федерального законодательства до сих пор не сложилось. В мировой и российской практике существуют различные мнения о сущности государственно-частного партнерства.

Термин «ГЧП» является переводом распространенного во всем мире термина public-private partnership. Вместе с тем, следует отметить, что как в зарубежных странах, так и в РФ (в том числе в правительственных документах) используется также термин «частно-государственное партнерство». Происходит это для того, чтобы подчеркнуть приоритетную роль частного бизнеса в таких проектах. Однако исходя из смысла ГЧП в современных российских реалиях более точным будет термин «государственно-частное партнерство», который четко определяет ведущую роль государства в данных отношениях.

В зарубежных странах довольно часто термин public-private partnership употребляется практически для любых форм сотрудничества государственной власти и частного бизнеса. Ряд российских экспертов и

деловых кругов являются сторонниками того, что под ГЧП можно понимать любое взаимодействие бизнеса и государства при осуществлении совместной деятельности. По мнению автора, данный подход слишком широк.

Анализ выступлений, высказываний российских политиков по вопросам ГЧП позволяет предложить несколько вариантов определений, раскрывающих суть этой формы партнерства.

По одной версии за этим понятием скрывается объединение материальных и не материальных ресурсов общества (государства и местного самоуправления) и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты).

Другая версия трактует рассматриваемое понятие как стратегический контракт между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов. Следовательно, ключевым моментом этого партнерства, по мнению чиновников, является согласование целей и потребностей каждой из сторон.

Приведем еще несколько определений ГЧП:

1. Под ГЧП нередко понимают также выдачу государством лицензии на ведение того или иного бизнеса, проведение торгов на право выполнения поставок для государственных нужд, получения прав обычной аренды или финансовой аренды (лизинг) объектов государственной собственности.
 2. Ряд определений ГЧП дается в законах субъектов РФ, демонстрирующих специфику понимания данного явления региональными органами государственной власти и управления. Например, в Законе «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области» ГЧП понимается как «взаимоотношения между Томской областью либо Томской областью и муниципальным образованием (муниципальными образованиями) Томской области, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, складывающихся по поводу развития инновационного потенциала региона, также планирования, разработки, финансирования, технического перевооружения, строительства, реконструкции и эксплуатации инфраструктурных объектов и объектов социальной сферы, находящихся в областной или муниципальной собственности, либо подлежащих созданию для решения вопросов регионального и местного значения».
 3. Еще одно определение содержится в Законе Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». В нем предлагается следующая трактовка ГЧП: это «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, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных».
- (По мнению автора, вышелечисленные трактовки хотя и предметны, но сужают содержание ГЧП).
4. В свою очередь специалисты Международного фонда технологий и инвестиций определяют ГЧП как «правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления».
 5. В исследованиях М. Булт-Спиринга и Г. Девульфа представлено определение, в соответствии с которым к ГЧП относятся отношения между государством и частным ли-

цом на основе осуществления проекта, оформленные в соответствии с законодательством [2, 18].

Ими же проведен обзор по другим определениям, которые встречаются в зарубежной литературе, где ГЧП – это:

- идея общей создаваемой стоимости – форма взаимодействия между государственным и частным сектором длительного характера, в котором участники производят продукты или оказывают услуги, характеризующаяся разделением рисков, расходов и доходов;
- идея договора и разделения рисков – институциональная форма взаимодействия между государственным и частным сектором, которые, преследуя собственные интересы, работают в целях достижения общей цели, в рамках которой стороны принимают инвестиционные риски на основе заранее определенной формы распределения доходов и расходов;
- идея совместного финансирования и управления – система, в которой общественная услуга или частное предприятие финансируется и управляется посредством партнерства между правительством и одним или несколькими компаниями частного сектора;
- ГЧП – это эффективное институциональное средство сглаживания проявлений «фиаско рынка» в форме привлечения капитала и установления общей ответственности в операциях между государственными и частными организациями на условиях сотрудничества;
- форма реформы управления – инновационный инструмент взаимодействия образовательного характера, предполагающий передачу знаний, прежде всего, от бизнеса к правительству, призванный изменить формат функционирования правительства;
- инструмент решения проблем – разрешение противоречий, связанных с оказанием общественных услуг, этот инструмент позволяет осуществить коммерциализацию проблем, подрывающих рыночные механизмы;
- форма переложения риска – средство борьбы с фискальной напряженностью со стороны правительства, а также инструмент учета частных интересов;

- изменение общественных услуг – адаптация административных процедур и соотнесение запросов работников в форме создания партнерства;
- это отношения, возникающие между частным сектором и государственными органами, как правило, с целью привлечения частных ресурсов и / или знаний для того, чтобы способствовать созданию общественных благ и оказанию общественных услуг.

В настоящее время в РФ, наиболее распространенное определение дано известным специалистом государственно-частного партнерства в сфере транспортной инфраструктуры В.Г. Варнавским: «Государственно-частное партнерство» – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР), вплоть до сферы услуг [1, 8].

По мнению автора, данная трактовка ГЧП не указывает на принцип обоюдной выгоды. Партнерство государства и частного бизнеса выгодно для обоих секторов. Частному сектору необходимо получить прибыль для того чтобы инвестировать и развиваться. Государственный сектор стремится предоставлять услуги гарантированного качества и максимально эффективно использовать общественные ресурсы.

Анализ литературных источников показал, что толкование государственно-частное партнерство неоднозначно. Существуют различные трактовки в зависимости от ракурса рассматриваемых вопросов. Чтобы раскрыть сущность данного понятия, автором был проведен обзор определений государственно частного партнерства (табл. 1).

Таблица 1

ОБЗОР ОПРЕДЕЛЕНИЙ ГЧП

№	Определение	Автор
1	Определенное качество отношений государства, частного сектора и общества, которое (качество отношений) обеспечивает необходимую социально-экономическую эффективность использования вовлеченных в такое партнерство ресурсов и производственного потенциала	Фильченков В.А.
2	Институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей – от промышленности и НИОКР до сферы услуг	Варнавский В.Г.
3	Партнерство между государственным и частным секторами с целью осуществления проекта или оказания услуги, традиционно предоставляемой государственным сектором	Руководстве по успешным государственно-частным партнерствам «и» Зеленой книге о государственно-частных партнерствах
4	Формат взаимодействия государства и бизнеса, который включает различные формы долгосрочных контрактов, заключенных между юридическими лицами и государственными органами	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций по Европе
5	Отношения между государством и частным лицом на основе осуществления проекта, оформленные в соответствии с законодательством	М. Булт-Спиринга, Г. Девульф
6	Правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления	В.Н. Носкова
7	Объединение материальных и не материальных ресурсов общества (государства и местного самоуправления) и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты)	И. Левитина, Е. Попова
8	Стратегический контракт между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов	В. Христенко, А. Аксаков

№	Определение	Автор
9	Сотрудничество между предприятиями, организациями бизнеса и государственными учреждениями, а также между региональными корпорациями и государственными предприятиями, направленное на достижение общих экономических целей, на решение актуальных социально-экономических задач	В.А. Михеев
10	Совокупность организационно правовых и финансово-экономических отношений и действий государства и частного бизнеса, направленных на достижение общих целей реализации экономической политики государства	В.И. Якунин
11	Привлечение частных инвестиций в отрасли, традиционно финансируемые государством (при соблюдении коммерческих интересов бизнеса): от контрактов управления на действующие объекты до осуществления частными компаниями полного цикла строительства и эксплуатации новой инфраструктуры	Англо-саксонские и европейские экономические теории
12	Качественно особая система сотрудничества между публичной властью и частным сектором с соответствующими этой системе формами и механизмами конкретными организационно-экономическими и имущественно- хозяйственными отношениями, осуществляемых в общественных интересах на условиях, экономически и социально выгодных для всех участников таких отношений	Е.С. Погребова
13	Развитие традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государством и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры в виде долгосрочного партнерства	С.А. Рожкова
14	Система равноправных отношений государственного и частного секторов экономики, обладающей особым комплексом экономических, социальных, правовых, политических, организационных, управленческих и других взаимосвязей, взаимоотношений и условий, направленных на максимально эффективное использование имеющихся ресурсов и их источников для инновационного развития страны и ее субъектов	П.В. Савранский
15	Альтернатива приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности	В. Мочальников

В результате анализа определений ГЧП были сделаны следующие нижеперечисленные выводы.

1. Каждая позиция концентрирует внимание на конкретной стороне исследуемого понятия.
2. Большая часть определений характеризует назначение государственно-частного партнерства как достижение целей государственного управления.
3. Зачастую в экономической литературе термин государственно-частное парт партнерство отождествляют с альтернативой приватизации, главным образом жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности.
4. Существует и точка зрения, согласно которой ГЧП – вообще не имеет отношения к приватизации. Партнерства не являются не приватизированными, ни национализированными, а создаются и действуют между государственным и частным секторами хозяйства, как третий путь предоставления населению общественных услуг.
5. ГЧП рассматривают как инструмент привлечения частных инвестиций в отрасли традиционно финансируемые государством.

С учетом вышеизложенного приводится авторское определение ГЧП: «Государственно-частное партнерство представляет собой долгосрочный механизм деятельности предприятия (совместно с государством) с целью оказания общественно значимых услуг либо создание общественно значимого продукта, путем эффективного, взаимовыгодного использования государственных и частных ресурсов, распределения доходов или неимущественных выгод, расходов и рисков, реализуемое в различных правовых формах».

Из данного определения вытекают основные признаки ГЧП:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т.п.);
- взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнерский, равноправный, взаимовыгодный характер (т.е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);

- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются и объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т.п.
- имеют средне- и долгосрочный характер (в соответствии с рыночной практикой в области инвестиций среднесрочные проекты – длительностью от 1 года до 3 лет, долгосрочные проекты – длительностью свыше 3 лет);
- многообразии форм договоров, заключаемых участниками ГЧП;
- объектом является оказание общественно значимых услуг либо создание общественно значимого продукта;
- участие государственно-частных партнерств основывается на принципах законности, направленности на удовлетворение общественных и государственных потребностей, соблюдения прав и законных интересов участников ГЧП, распределения рисков.

Важно отметить, что партнерство возможно только тогда, когда заинтересованы оба партнера и, за счет взаимодействия, они могут наиболее эффективно решать социально-экономические проблемы.

За рубежом ГЧП принято называть очень широкий спектр бизнес – моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов бизнеса для удовлетворения общественных потребностей.

Фундаментальные экономические и политические правила и юридические нормы, конституирующие партнерские отношения государства и бизнеса в хозяйственной области, формировались в ведущих странах в течение нескольких столетий. Они претерпевали определенные трансформации в периоды войн, революций, экономических спадов и депрессий, но их основные принципы сохранялись.

Например, юридическая и экономическая практика концессионных форм партнерства складывалась еще в средние века (в частности, во Франции еще в середине XVI в.). В Великобритании концессионное

законодательство появилось в XVII в. В США первые концессии были выданы триста лет назад. Во Франции закон о концессиях в сфере общественных услуг (жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное строительство и эксплуатация, энергетика и т.п.) существует со времен Наполеона [2, 56].

В исторической ретроспективе частные инвестиции в крупные или даже глобальные инфраструктурные проекты не являются чем-то исключительным. До первой мировой войны железные дороги, автострасы, мосты, электростанции и другие объекты строились за счет средств частных предпринимателей, готовых принять на себя значительный риск в обмен на ожидаемую высокую доходность своих инвестиций. Такие амбициозные проекты, как Суэцкий канал и Транссибирская магистраль, были профинансированы и реализованы частными компаниями. Однако после первой мировой войны основным способом финансирования крупных проектов стали государственные заимствования.

Восстановление разрушенной в результате второй мировой войны европейской инфраструктуры потребовало колоссальных капиталовложений, ресурсы для которых не могли быть обеспечены частным сектором. В результате основными финансовыми инструментами стали государственные облигационные займы и кредиты.

Однако 1980-е гг. ознаменовались возрождением интереса к взаимовыгодному сотрудничеству как со стороны государственных органов, так и частного сектора. Экономический рост и рост населения требовали от государств соответствующего развития дорожной сети, увеличения энергетических мощностей, строительства новых объектов водоснабжения и переработки отходов и т.п. В то же время разразившийся финансовый кризис ощутимо снизил возможности государств по привлечению новых займов. Одновременно, крупнейшие международные частные компании столкнулись, вследствие мирового экономического спада, с недозагрузкой созданных ими мощностей и искали новые области применения имевшихся ресурсов и накопленного опыта. В результате, многие страны начали поощрять прямое участие частного сектора в развитии общественной инфраструктуры и привлечении финансовых ресурсов на принципах проектного финансирования, широко применявшихся в 1970-е гг. в нефтяной отрасли.

Начавшаяся в 1990-е гг. волна заинтересованности в подобном механизме сотрудничества государства и бизнеса объясняется тем, что возрастает потребность в услугах, в первую очередь, в услугах, за которые государство несет ответственность, т.е. здравоохранение, образование, коммунальные услуги, транспорт и т.д. Современный мир идет по пути потребления, поэтому правительства сталкиваются с дилеммой – как удовлетворить растущие ожидания граждан в услугах в условиях хронического состояния для многих стран – необходимости уменьшения дефицита госбюджета. Особенно обостряется эта проблема в период замедления экономического роста и сокращения налоговых поступлений. Существует испытанный вариант решения данной дилем-

мы – сократить дефицит за счет уменьшения расходной части бюджета. Разумеется, что такой вариант в условиях демократии малоинтересен для всех участников отношений. Поэтому идея ГЧП открывает определенные перспективы.

Большой исторический опыт в области ГЧП, развитая и сравнительно легко адаптируемая институциональная среда позволили странам Организации экономического развития и сотрудничества, объединяющей 30 государств по всему миру (ОЭСР), начать в 1980-1990-х гг. отработку новых механизмов рассматриваемого партнерства. Изменение роли государства в экономике и расширение сферы партнерских отношений нашли свое отражение в создании специальных институтов: агентств (в США, Великобритании, Голландии), государственных корпораций (в Италии, Новой Зеландии), ассоциаций (во Франции) и др.

ГЧП в данный момент получило наиболее широкое распространение в Великобритании, немного меньше – в Канаде, Австралии, Франции и других странах.

Таким образом, одной из главных тенденций современного мирового развития является рост вовлечения частного бизнеса (капитала) в экономические проекты государства в различных формах: от контрактов управления на действующие инфраструктурные объекты до осуществления частными компаниями полного цикла строительства и эксплуатации новых объектов.

Развитые страны накопили значительный опыт применения инструментов стимулирования инвестиций, направленных на обеспечение общенационального экономического роста. Государственная система конкретных инструментов и концептуальных решений проблемы привлечения инвестиции в экономику становится одним из ключевых факторов, формирующих инвестиционный климат той или иной страны.

Сотрудничество между государством и бизнесом может проходить в рамках различных организационных структур, с разнообразным диапазоном задач и функций. На практике, с разной степенью активности, применяются ряд форм государственно-частных партнерских отношений.

Форма ГЧП представляет собой правовое основание реализации конкретной модели государственно-частного партнерства. Формы государственно-частного партнерства можно классифицировать по разным основаниям, традиционно рассматривая ГЧП в сфере экономики и государственного управления.

Наиболее распространенными формами партнерства являются контракты, договора аренды, концессии, особые экономические зоны, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия и др.

Автор выделяет следующие нижеперечисленные формы ГЧП.

- Сервисные контракты:
 - контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг;
 - поставка продукции для государственных нужд – прямая покупка государством конкретной продукции, услуг или имущества у частных производителей;
 - контракты технической помощи – использование частных компаний для решения конкретных задач, в

которых у государства возникают проблемы, например из-за недостатка конкретного ресурса.

- Управляющие контракты:
 - контракты на обслуживание. Государство заключает контракт с частным сектором на обслуживание объекта;
 - контракт на управление объектом. Государство заключает контракт с частным сектором на управление объектом;
 - контракт «под ключ» – государство финансирует, частный сектор проектирует; строит и управляет объектом.
- Аренда и временная передача права:
 - лизинг – контракт, близкий по содержанию аренде. Арендатор не участвует в строительстве, получая объект от государства. Обязанности арендатора: обслуживание, взимание платы и платежи государству за пользование;
 - соглашение о разделе продукции (СРП) – передача частным производителем части выпускаемой продукции государству в качестве оплаты права реализации конкретного проекта;
- Инвестиционный контракт – государство отказывается на определенный в контракте срок от получения фискальных доходов, давая частному предпринимателю завершить с использованием указанных средств инвестиционный проект, реализация которого имеет социально-экономический эффект.
- Концессионные соглашения (ВОТ, ВООТ, ВТО, ВОО, ВВО).
- Акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях (совместные предприятия).

В других источниках к числу организационно-экономических форм ГЧП относятся следующие:

- акционерные общества (АО) с государственным участием, дающие право на управление (не ниже блокирующего пакета);
- инвестиционные проекты, финансируемые частично за счет бюджетных инвестиций, кредитов, грантов с последующей передачей объекта инвестиций в частную собственность или с участием частного капитала в управлении государственным объектом;
- особые экономические зоны (ОЭЗ) и проекты, в которых частным инвесторам предоставляются налоговые и таможенные льготы, льготы при пользовании землей, инфраструктурой и т.д.;
- концессии на использование природных ресурсов, патентов, торговых марок;
- соглашения о разделе продукции (СРП).

Существует ряд моделей ГЧП, благодаря которым становится возможным разделение сфер ответственности и принятия рисков государственным и частным секторами в проектах ГЧП.

В России в последнее время интенсивно осуществляется разработка и нормативно-правовое обеспечение схем ГЧП. Тем не менее, в настоящее время единой комплексной правовой базы государственно-частного партнерства не создано, по существу, специальное законодательство о ГЧП отсутствует.

В нашей стране механизм государственно-частного партнерства получил официальный статус в Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2008 г., принятых кабинетом министров в 2004 г. В этом документе развитие форм партнерства государства и бизнеса впервые обозначено как приоритетное направление социально-экономической политики. В качестве обоснования был выдвинут аргумент, что развитие социальной сферы и превращение ее в фактор экономического роста требует применения новых подходов как в финансировании, так и в управлении социальными институтами [2, 83].

В этой связи было предложено разработать механизмы, позволяющие задействовать предпринимательскую инициативу, определить наиболее эффективные формы партнерства предпринимательского сообщества и государства.

В настоящее время деятельность в рамках ГЧП регулируется как общим законодательством (Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Закон о тарифах, антимонопольное законодательство), так и специальными законами. К специальным законам можно отнести:

- Федеральный закон (ФЗ) «О концессионных соглашениях»;
- ФЗ «О свободных экономических зонах»;
- ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», постановление Правительства РФ «Об инвестиционном фонде РФ» от 23 ноября 2005 г. №694.

Помимо этого, к группе специального законодательства можно отнести отраслевые законы и нормативно-правовые акты: ФЗ №29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», законопроекты о платных автомобильных дорогах и о магистральном трубопроводном транспорте и проч.

Существует также значительный массив подзаконных актов, непосредственно регламентирующих отдельные вопросы государственно-частного партнерства, в частности регламентирующих работу Инвестиционного фонда РФ, порядок отбора инвестиционных проектов на получение бюджетного финансирования и т.д.

Органы государственно власти субъектов РФ также приступили к формированию собственной нормативно правовой базы в сфере ГЧП. В настоящий момент в некоторых регионах РФ приняты законы, определяющие основные положения в сфере ГЧП.

В 2006 г. был принят Закон Томской области «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области». На сегодня также действует Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

Приведенный анализ федерального законодательства и законодательства субъектов РФ показал, что на протяжении последних лет расширяется практика применения института государственно-частного партнерства в РФ, реализуются проекты, возрастает уровень информированности государственного и делового секторов. В целом же нормативно правовое обеспечение ГЧП пока находится в начальной стадии, хотя и активно развивается.

В РФ ГЧП может использоваться в различных областях. Необходимость возникает, прежде всего, в тех сферах, за которые государство традиционно несет ответственность. Основными направлениями использования ГЧП являются транспортные, инфраструктурные проекты, проекты в жилищно-коммунальной сфере и инновациях, также здравоохранения, образования, социального обеспечения и т.д.

На данный момент Правительство РФ в качестве приоритетных областей для ГЧП рассматривает:

- развитие производственной и транспортной инфраструктуры;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- здравоохранение и социальные услуги;

- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации;
- развитие инновационной инфраструктуры.

В сфере транспортных и инфраструктурных проектов представляется целесообразным использование ГЧП для строительства и эксплуатации автомобильных дорог, развития инфраструктуры местного железнодорожного транспорта, общественного пассажирского транспорта, строительства и эксплуатации объектов воздушного транспорта (прежде всего, аэропортов и взлетно-посадочных площадок малой авиации), объектов речного транспорта (речных вокзалов), реализации комплексных инфраструктурных проектов в области мультимодальных контейнерных перевозок, строительства и эксплуатации крупных грузовых терминалов.

В жилищно-коммунальной сфере ГЧП целесообразно применять для строительства, реконструкции и эксплуатации сетей электроснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения. ГЧП в области инноваций – это чрезвычайно обширная область отношений между органами государственной власти и инвесторами. Предполагается, что инновации, поддерживаемые на основе ГЧП, должны включать в себя инвестиционные проекты по созданию новых высокотехнологичных производств, созданию перспективных технологий и материалов, их внедрению, а также организационные инновации, направленные на оптимизацию и повышение эффективности существующих предприятий путем их реструктуризации, выделения в отдельный бизнес вспомогательных и сопутствующих производств, создания производственных кластеров.

Особый интерес для РФ представляет опыт разнообразных форм ГЧП в сфере транспортировки природного газа. Сюда можно отнести и практику концессионных проектов нового строительства по экспорту природного газа (Алжир, страны Западной и Восточной Европы), и создание рынка его распределения (Мексика), и СП, и приватизацию существующих активов (Аргентина и Венгрия).

На сегодняшний день острыми в РФ являются проблемы финансирования здравоохранения. Необходимость привлечения дополнительных источников финансирования в данную отрасль подтверждается и международным исследованием.

Кроме перечисленных основных сфер применения ГЧП имеет серьезные перспективы в области утилизации и переработки отходов производства и потребления, строительства и эксплуатации очистных сооружений, реализации проектов комплексного освоения территорий под жилищное строительство.

Как показывает анализ практики, ГЧП целесообразно использовать в качестве одной из форм осуществления крупных, капиталоемких проектов там, где требуются серьезные вложения в инфраструктуру, отличающиеся крайне длительными сроками окупаемости, например в промышленности, энергетике, на транспорте.

В настоящее время реализация проектов ГЧП в промышленности не нашла достаточного распространения. По мнению автора, в условиях современ-

ной российской экономики назрела необходимость использования данного вида партнерства и в промышленности. Модернизация и совершенствование промышленной политики в сочетании с конструктивным ГЧП, по мнению автора, сегодня может стать одним из важнейших государственных приоритетов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие нижеперечисленные выводы.

1. ГЧП представляет собой долгосрочный механизм деятельности предприятия с целью оказания общественно значимых услуг либо создание общественно значимого продукта, путем эффективного, взаимовыгодного использования государственных и частных ресурсов, распределения доходов или неимущественных выгод, расходов и рисков, реализуемое в различных правовых формах.
2. Интерес к сотрудничеству государства и частного бизнеса возник достаточно давно: к примеру, первая постройка канала по концессионному примеру во Франции документирована 1552 годом. Активно ГЧП, в частности в концессионной форме использовались многими странами, в том числе и РФ, особенно для строительства железных дорог (практически все железные дороги во второй половине XIX в. были построены на концессионной основе.). В этот период концессии получили развитие и в других сферах хозяйства России.
3. Как показывает зарубежный опыт, ГЧП является эффективной формой взаимодействия власти и бизнеса в развитии общественной инфраструктуры.
4. Базовыми признаками ГЧП, которые позволяют разграничить государственно-частное партнерство и иные формы взаимодействия органов государственной власти и субъектов инвестиционной деятельности, являются:
 - долгосрочность обеспечения и предоставления услуг. В отличие от системы государственных закупок, участники государственно-частного партнерства преследуют достижение общих целей и объединяют для этого финансовые, организационные, технологические ресурсы, а также принимают на себя и распределяют между собой риски реализации проекта;
 - перераспределение рисков между участниками проекта. Реализация проектов государственно-частного партнерства, как правило, подвержена различным рискам: проектным, напрямую связанным с реализацией проекта, макроэкономическим, связанным с экономической конъюнктурой и не связанным напрямую с реализацией проекта;
 - многообразие форм договоров, заключаемых участниками государственно-частного партнерства. Формы ГЧП – это основные правовые механизмы совместной реализации органами государственной власти и юридическими или физическими лицами общественно значимых инвестиционных проектов.
5. Основные формы ГЧП, используемые в настоящее время в российской и мировой экономической практике являются контракты, аренда, СРП, ОЭЗ, совместные предприятия, использование средств Инвестиционного фонда РФ, концессии, корпорации.
6. В РФ в настоящее время осуществляется разработка нормативно-правового обеспечения ГЧП. Приняты специализированные законы: «О соглашениях о разделе продукции», «О концессионных соглашениях», «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В целом же нормативно-правовое обеспечение ГЧП в РФ пока находится в начальной стадии, требует дальнейшей разработки.
7. В настоящее время в РФ проекты ГЧП только стартуют в сфере транспорта, энергетике и ЖКХ. В то же время потенциал механизмов ГЧП может и должен быть задействован как форма привлечения инвестиции в крупномасштабные проекты промышленности.

Литература

1. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект [Текст] // Власть. – 2006. – №7.
2. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве [Текст] : национальный доклад / Ассоциация менеджеров. – М., 2007. – 116 с.

Ключевые слова

Государственно-частное партнерство; ГЧП; формы; модели; методы; условия функционирования; сфера применения; определения; нормативно-правовая база; интересы; бизнес; государство.

Тюкавкин Николай Михайлович

РЕЦЕНЗИЯ

В статье «Государственно-частное партнерство: понятие предпосылки возникновения, зарубежный опыт, формы организации, сфера применения, нормативно-правовая база» рассмотрены вопросы формирования государственно-частного партнерства (ГЧП) как в Российской Федерации, так и за рубежом. Раскрыты основные факторы, вопросы создания структур ГЧП, принципы и методы их организации и построения. Исследованы основные проблемы в данной области. Приведены дальнейшие направления совершенствования.

Вызывает интерес подход автора к определению ГЧП, основанный на изучении понятийного аппарата.

С научной точки зрения статья вызывает интерес тем, что в ней систематизированы принципы формирования и внедрения в экономику по организационному принципу, по экономическому содержанию и целевому назначению.

Автором дополнены теоретические вопросы разработки стратегии ГЧП в различных рассматриваемых аспектах социально-экономического развития государства. Обосновано, что главным назначением развития стратегии ГЧП, является подготовка информации для принятия оперативных и стратегических решений в данной сфере.

С практической точки зрения статья представляет интерес тем, что ее основные положения могут использоваться на конкретных предприятиях.

Сорочайкин А.Н., д.ф.н., доцент, зав. кафедрой экономики города и муниципального управления Самарского государственного университета