

АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК СПЕЦИФИЧЕСКОГО ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОГО ФЕНОМЕНА

Сергей Алексеевич Баркалов¹
Лина Александровна Мажарова¹
Наталья Васильевна Санина²

¹Воронежский государственный технический университет

²Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Эффективное государственно-частное партнерство (ГЧП) является одним из ключевых условий успешного развития экономических систем большинства современных государств. В РФ уже более 10 лет проекты ГЧП реализуются в разных формах, при этом значительное число из них досрочно прекращаются или реализуются с существенным изменением первоначальных сроков и условий. В этой связи возникла необходимость в разработке теоретико-методологического подхода к исследованию ГЧП. Предметом представленного исследования стала практика государственно-частного партнерства в РФ, объектом – государственные структуры и хозяйствующие субъекты, принимающие участие в реализации проектов ГЧП. В качестве методологии исследования была выбрана институциональная экономическая теория. Адаптируя институциональную модель государственного управления к исследованию ГЧП, можно выделить два этапа формирования институционального механизма этого феномена: этап 1 – институциональный выбор (разработка законодательной базы ГЧП); этап 2 – постинституциональный выбор (разработка соглашения о конкретном проекте ГЧП). К числу факторов, действующих на первом этапе, которые способствуют повышению эффективности ГЧП, можно отнести включение в законодательные акты принципа равенства публичного и частного партнеров перед законом, в том числе гарантий стабильности законодательства; привлечение частных партнеров, в том числе потенциальных, согласование потенциальных преимуществ, интересов и рисков каждого из партнеров. Учет этих факторов, прежде всего, со стороны государственных структур, как при совершенствовании законодательства, так и на этапе согласования условий конкретного контракта, позволит увеличить долю «успешно завершенных» проектов и сделать участие в ГЧП эффективным для большего числа хозяйствующих субъектов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственно-частное партнерство (ГЧП), институциональный механизм, выгоды, риски, издержки.

ANALYSIS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A SPECIFIC ECONOMIC AND LEGAL PHENOMENON

Sergey A. Barkalov¹
Lina A. Mazharova¹
Natalia V. Sanina²

¹Voronezh State Technical University

²Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great

An efficient public-private partnership (PPP) is one of the key conditions for the successful development of economic systems in most modern countries. The Russian Federation has been implementing the PPP projects in various forms for over 10 years, but a significant number of them are terminated early or implemented with significant changes in the initial terms and conditions. In this regard there is a need to develop a theoretical and methodological approach to studying the PPPs. The subject of research was the mechanism of influence of various agreement terms on the level of interest of PPP partners in project implementation. The object of research was the practice of implementation of PPP projects in Russia. The research methodology consisted in the institutional economic theory. Having adapted the institutional model of public administration to studying the PPPs, it is possible to identify two stages in the formation of the institutional mechanism of this phenomenon: Stage I is the institutional choice (development of the legislative framework for the PPP); and Stage II is the post-institutional choice (development of the agreement on a particular PPP project). The factors that influence Stage I and contribute to increasing the efficiency of PPP include the following: the legislative introduction of the principle of equality of public and private partners before the law, including the guarantees of stable legislation; the involvement of private partners, including the potential ones; and the discussion of potential benefits, interests and risks of each partner. Consideration of these factors (primarily by the state authorities) both in the process of improvement of legislation and at the stage of agreement of the terms and conditions of a particular contract will allow increasing the percentage of successfully completed projects and making the participation in PPPs efficient for a larger number of economic entities.

KEY WORDS: public-private partnership (PPP), institutional mechanism, benefits, risks, costs.

5

ффективное взаимодействие государства и бизнеса является одним из ключевых условий успешного развития экономических систем большинства современных государств, в том числе и Российской Федерации [1, 7].

Государственно-частное партнерство (ГЧП) позволяет обеспечить одновременно реализацию целей государственной политики и активное развитие бизнеса. Примером отраслей, где потенциал государственно-частного партнерства особенно высок, может служить агропромышленный комплекс – сфера, с одной стороны, стратегически важная для стабильности и продовольственной безопасности государства, с другой – «проблемная» для инвесторов, ввиду высоких и сложно прогнозируемых рисков [3, 8].

В этой связи востребованными, с нашей точки зрения, становятся исследования, направленные на создание теоретической базы, позволяющей разработать действенный механизм такого взаимодействия. О необходимости комплексного подхода к исследованию феномена государственно-частного партнерства говорит тот факт, что несмотря на большое количество начатых проектов, значительное число из них досрочно прекращаются или реализуются с существенным увеличением сроков, или с изменением первоначальных условий (в некоторых сферах доля «проблемных проектов» достигает 30%) [2].

Учитывая изложенное выше, целью представленного исследования является разработка теоретико-методологического подхода к анализу государственно-частного партнерства (ГЧП) как специфической формы взаимодействия «государства и бизнеса».

Достижение поставленной цели обусловило необходимость решения следующих задач:

- сформулировать уточненное определение государственно-частного партнерства, отражающее специфику данного понятия;
- обосновать теоретическую базу для исследования государственно-частного партнерства;
- проанализировать сущность механизма государственно-частного партнерства;
- разработать рекомендации по повышению эффективности функционирования механизма ГЧП.

В соответствии с поставленными задачами рассмотрим существующие определения ГЧП.

Так, федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяет государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство 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, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества [10].

Согласно определению Национального конгресса США, государственно-частное партнерство является «письменным соглашением между публичным институтом (федерального, регионального или местного уровня) и представителем частного сектора. Через данное соглашение навыки и имущество каждого сектора используются совместно для производства общественных благ. Помимо совместного использования ресурсов, каждая сторона разделяет риски и потенциальную выгоду от участия в производстве общественных благ».

Всемирный Банк рассматривает государственно-частное партнерство как «соглашение ... среднесрочного и долгосрочного характера между государственным и частным секторами, при помощи которых некоторые услуги, за предоставление которых ответственно государство, предоставляются частным сектором, с четко определенными аспектами их взаимодействия» [4].

В опубликованных источниках научной информации российскими исследователями предложено несколько различных определений государственно-частного партнерства. Так, ряд авторов (Козлова О.А., Суспицын С.А., Власюк Л.И., Петровская А.А.) придерживаются мнения, что «с точки зрения социально-экономического подхода ГЧП – это механизм привлечения частных инвестиций для реализации проектов государственной значимости, имеющих выраженный общественный характер» [9].

П. Понизов определяет ГЧП как «определенным образом сконструированную систему взаимоотношений государства и бизнеса, направленную на решение актуальных социально-экономических задач, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [4].

Проанализировав представленные определения, можно выявить следующие характерные признаки, отличающие ГЧП от других форм экономических отношений:

- взаимодействие государства (публичный партнер) и частного хозяйствующего субъекта (частный партнер);
- взаимный интерес (выгода) участия в проекте;
- разделение затрат (финансовых, трудовых, материальных и др.) и рисков между партнерами;
- длительный (долго- или среднесрочный) характер взаимодействия;
- общественная полезность активов, создаваемых в результате взаимодействия.

Кроме того, можно сформулировать основные противоречия, заложенные в природе ГЧП:

- обязательным условием является равенство партнеров и добровольность взаимодействия, при этом обязательным участником является государство, обладающее уникальными правами;
- необходимым условием является экономическая эффективность взаимодействия (превышение выгод над издержками), но, с другой стороны, для публичного партнера общественная полезность результатов взаимодействия более важна, чем экономическая эффективность.

Преодоление этих противоречий невозможно, но их «сглаживание» позволит повысить эффективность ГЧП.

Обобщая изложенное выше, государственно-частное партнерство можно определить как добровольное соглашение, заключенное между «государством» (публичный партнер) и частным хозяйствующим субъектом – «бизнесом» (частный партнер) на среднесрочный период и предполагающее разделение рисков, затрат и выгод в процессе создания и/или последующей эксплуатации общественно полезных объектов [5].

По мнению авторов, исследование феномена ГЧП возможно только с учетом всего комплекса экономических, социальных и правовых аспектов. В этой связи целесообразным, с нашей точки зрения, является выбор в качестве теоретико-методологической базы исследования институциональной экономической теории, уделяющей значительное внимание механизму разработки правовых норм. Так, в институциональных исследованиях природы государства выделяются две стадии выбора: определение «правил игры» или институтов и выбор стратегии поведения субъектов в рамках действующих институтов [6].

Адаптируя эту модель к исследованию ГЧП, мы можем говорить о двух этапах формирования институционального механизма этого феномена.

Этап 1: Институциональный выбор (разработка законодательной базы ГЧП).

В настоящее время в Российской Федерации сформирована структурированная законодательная база ГЧП, включающая следующие уровни законодательных актов.

1. Кодексы (государственно-частное партнерство регулируют отдельные нормы Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, Налогового кодекса РФ, Земельного кодекса РФ).

2. Федеральные законы (ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ; ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ; ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ; ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ и др.).

3. Региональное законодательство (68 законов об участии субъектов РФ в государственно-частном партнерстве).

К числу факторов, действующих на этом этапе, которые могут способствовать повышению эффективности ГЧП, можно отнести:

- включение в законодательные акты высокого уровня (например, в Гражданский кодекс) принципа равенства публичного и частного партнеров перед законом, в том числе гарантий стабильности законодательства, действующего в период реализации проекта ГЧП, и гарантий ответственности государства (в лице ответственных должностных лиц) в случае нарушений условий соглашения со стороны публичного партнера;

- привлечение частных партнеров, в том числе потенциальных, к совершенствованию действующих законодательных норм.

Этап 2: Постинституциональный выбор (разработка соглашения о конкретном проекте ГЧП).

Этот этап предполагает непосредственное согласование и разработку условий контракта. Соответственно, кроме норм законодательства на этом этапе важное, а иногда решающее значение имеет учет потенциальных преимуществ, интересов и рисков, присущих каждому из партнеров.

Рассмотрим потенциальные преимущества каждого из партнеров, принимающих участие в реализации проектов ГЧП (табл. 1).

Таблица 1. Преимущества «государства» и «бизнеса» как партнеров в проектах ГЧП

Государство (публичный партнер)	Бизнес (частный партнер)
1) возможность внесения изменений в законодательство («адаптация» законов для реализации проекта); 2) возможность привлечения бюджетных средств; 3) широкие возможности для разрешения споров, контроля сроков и качества.	1) большая мобильность и быстрота принятия управлеченческих решений (по сравнению с государственными организациями); 2) стремление к конкурентоспособности за счет поиска новых технических и технологических решений; 3) кадровый потенциал; 4) ориентация на максимальный эффект.

Рассмотрим потенциальные выгоды и риски каждого из партнеров, принимающих участие в реализации проектов ГЧП (табл. 2).

Таблица 2. Выгоды и риски партнеров в реализации проектов ГЧП

Выгоды	Риски
Государство (публичный партнер)	
1) привлечение дополнительных инвестиций в те сферы, которые традиционно относятся к сфере бюджетного финансирования (транспорт, здравоохранение, образование и т.д.); 2) привлечение из частного сектора управленческих кадров, техники и технологии; 3) разделение затрат и рисков с частным партнером.	1) риск недостаточной квалификации руководителей/исполнителей проекта со стороны частного партнера; 2) риск недобросовестности частного партнера; 3) риск низкого качества услуг, предоставляемых частным партнером.
Бизнес (частный партнер)	
1) возможность выхода в сектор общественных услуг, на котором существует устойчивый спрос и который традиционно является монополией государства; 2) реализация проектов, которые без участия государства не были бы привлекательными для инвестирования; 3) разделение затрат и рисков с государством.	1) риск отсутствия реальной ответственности публичного партнера за реализацию проекта; 2) риск «затягивания» процесса согласования различных деталей проекта; 3) риск сокращения или прекращения финансирования проекта в случае изменений приоритетов бюджетных расходов; 4) сложность разрешения споров с публичным партнером.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Учет вышеперечисленных факторов, прежде всего, со стороны государственных структур, как при совершенствовании законодательства, так и на этапе согласования условий конкретного контракта, позволит увеличить долю «успешно завершенных» проектов и сделать участие в ГЧП эффективным для большего числа хозяйствующих субъектов.

Библиографический список

1. Баркалов С.А. К вопросу о роли и перспективах государственно-частного партнерства в современной экономической системе / С.А. Баркалов, Л.А. Мажарова, О.Н. Бекирова // Экономика и менеджмент систем управления. – 2015. – Т. 18, вып. 4.1. – С. 113-119.
2. Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pppi.ru/> (дата обращения: 03.02.2017).
3. Иванов О.В. Теория и мировая практика государственно-частного партнерства / О.В. Иванов. – Москва : МГИМО-Университет, 2016. – 298 с.
4. Капогузов Е.А. Государственно-частное партнерство как объект институционального анализа: к вопросу о систематизации формальных институтов / Е.А. Капогузов, К.Г. Быкова // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – Москва, 2014. – Т. 6, вып. 3. – С. 132-145.
5. Лихачева Т.Г. Анализ перспектив развития государственно-частного партнерства в РФ / Т.Г. Лихачева, Л.А. Мажарова // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. – Воронеж : Изд-во Воронежского института экономики и социального управления, 2016. – № 1. – С. 3-9.
6. Нуриев Р.М. Россия: особенности институционального развития / Р.М. Нуриев. – Москва : НОРМА, 2009. – 351 с.
7. Разработка многоокритериальной модели согласования интересов администрации и бизнеса на уровне региона / С.А. Баркалов, Ю.В. Бондаренко, П.В. Березнев, А.Н. Чекомазов // Отечественная наука в эпоху изменений: постулаты прошлого и теории нового времени : матер. X международной науч.-практ. конф. – Екатеринбург, 2015. – Вып. 4 (19). – Ч. 2 – С. 78-80.
8. Региональный ГЧП-стандарт : методические указания / под общей редакцией П.Л. Селезнева – Москва : НП «Центр развития ГЧП», 2014. – 41 с.
9. Теоретические основания развития механизма государственно-частного партнерства / О.А. Козлова, С.А. Суспицын, Л.И. Власюк, А.А. Петровская // Журнал экономической теории. – Екатеринбург : Изд-во Ин-та экономики Уральского отделения РАН, 2013. – № 3. – С. 254-258.
10. Федеральный закон Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2015/07/17/g4p-dok.html> (дата обращения: 01.02.2017).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ Принадлежность к организации

Сергей Алексеевич Баркалов – доктор технических наук, профессор, зав. кафедрой «Управление строительством», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8 (473) 2-76-40-07, E-mail: upr_stroy_kaf@vgasu.vrn.ru.

Лина Александровна Мажарова – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Управление строительством», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный технический университет», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8 (910)3412471, E-mail: linamazharova@yandex.ru.

Наталья Васильевна Санина – доктор экономических наук, зав. кафедрой экономического анализа, статистики и прикладной математики, ФГБОУ ВО «Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I», Российская Федерация, г. Воронеж, тел. 8(473) 253-70-22 (доб. 1351), E-mail: stat@bf.vsau.ru.

Дата поступления в редакцию 26.05.2017

Дата принятия к печати 08.06.2017

AUTHOR CREDENTIALS Affiliations

Sergey A. Barkalov – Doctor of Engineering Sciences, Professor, Head of the Construction Management Dept., Voronezh State Technical University, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 276-40-07, E-mail: upr_stroy_kaf@vgasu.vrn.ru.

Lina A. Mazharova – Candidate of Economic Sciences, Docent, the Dept. of Construction Management, Voronezh State Technical University, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 276-40-07, E-mail: linamazharova@yandex.ru.

Natalia V. Sanina – Doctor of Economic Sciences, Head of the Dept. of Economic Analysis, Statistics and Applied Mathematics, Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter the Great, Russian Federation, Voronezh, tel. 8(473) 253-70-22 (internal 1351), E-mail: stat@bf.vsau.ru.

Date of receipt 26.05.2017

Date of admittance 08.06.2017