

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Бухтиярова Т.И.¹, Павленко Е.Л.²

¹Челябинский филиал Финансового университета при Правительстве РФ, Челябинск, Россия (454084, г. Челябинск, ул. Работниц, 58)

²Челябинский институт (филиал) Российского государственного торгово-экономического университета, Челябинск, Россия (454091, г. Челябинск, ул. Орджоникидзе, 50)

В современных экономических условиях все большее распространение получают механизмы взаимодействия институтов государственной власти и частных бизнес-единиц с целью долгосрочного финансирования и текущего управления инфраструктурой и обширным кругом объектов государственной собственности. Наиболее эффективными механизмами, способствующими ускоренному развитию инфраструктуры торговли, согласно мнению отраслевых экспертов и международному опыту, являются механизмы, связанные с государственным финансированием, в том числе государственно-частное партнерство, в рамках которого государство выделяет землю и подводит к участку все необходимые коммуникации, а частная компания строит торговый или логистический объект. Государственно-частное партнерство является эффективным инструментом экономической, инвестиционной и инновационной политики, позволяющим стимулировать рост конкурентоспособности и социально-экономическое развитие отдельного региона, страны в целом.

Ключевые слова: государственная власть, частный бизнес, партнерство.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR DEVELOPMENT OF THE REGIONAL CONSUMER MARKET: THEORETICAL ASPECT

Bukhtiyarova T.I.¹, Pavlenko E.L.²

¹Chelyabinsk branch of the Finance Academy under the Government of the Russian Federation Chelyabinsk, Russia (454084, Chelyabinsk, street Workers, 58)

²Chelyabinsk Institutes (branch) of the Russian state trade and economic university, Chelyabinsk, Russia (454091, Chelyabinsk, Ordzhonikidze St., 50)

In modern economic conditions become more and more widespread mechanisms of interaction between government institutions and private business units to provide long-term financing and ongoing infrastructure management and a wide range of objects of state property. The most effective mechanisms contributing to the accelerated development of trade infrastructure, according to the opinion of industry experts, and international experience, are the mechanisms associated with state funding, including public-private partnership in the frames of which the state allocates land and brings to the site all the necessary communications, a private company builds shopping or the facility. Public-private partnership is an effective tool of economic, investment and innovative policy, allowing to stimulate the growth of competitiveness and socio-economic development of the region and the country in General.

Keywords: the government, the private business partnership

Повышение инвестиционной активности со стороны бизнеса обеспечивает рост уровня жизни населения, социально-экономического развития региона, то есть выступает в конечном итоге основным фактором экономического роста всей страны.

Сектор торговли нуждается в активной поддержке региональных и федеральных властей, которая может заключаться в организации тендеров на льготное предоставление земли для строительства, любые другие виды субсидирования компаний, развивающих торговлю в этих регионах [9].

Поддержка и развитие предпринимательства как института, обеспечивающего

формирование конкурентной среды, занятость населения и стабильность налоговых поступлений, является одним из приоритетных направлений деятельности Администрации Челябинской области.

Для усиления активности в привлечении иностранных инвестиций на Южном Урале образован Консультативный совет по иностранным инвестициям, основной целью которого является создание условий для повышения инвестиционной привлекательности и привлечения иностранных инвестиций в экономику Челябинской области.

Инвестиции выступают в качестве основного инструмента регулирования динамики экономического роста региона. При сочетании рыночных и государственных принципов регулирования регионального потребительского рынка целесообразна разработка инвестиционных стратегий, основанных на принципах государственно-частного партнерства. Оно заключается в реализации механизма взаимодействия государственных структур и частного бизнеса с целью создания оптимальных условий для развития регионального потребительского рынка с учетом влияния факторов рыночного саморегулирования и экономического роста региона.

При взаимодействии институтов власти и бизнеса на условиях государственно-частного партнерства появится возможность привлечения дополнительных инвестиций со стороны бизнеса, при определенных гарантиях со стороны государства. Успешная реализация государственно-частного партнерства в регионе предполагает наличие экономической заинтересованности всех участников партнерства.

Проекты государственно-частного партнерства представляют собой не простое сложение ресурсов, а совершенно особую конфигурацию интересов и соответствующих правомочий партнеров: во-первых, государство выступает в роли носителя общественно значимых интересов и целей, исполняя не только целеполагающую, но и контрольную функции; во-вторых, выступая в роли участника хозяйственного оборота, государство заинтересовано в эффективности общих результатов проекта государственно-частного партнерства, в обеспечении собственного коммерческого эффекта; в-третьих, частный партнер, как предприниматель, преследует цель максимизации прибыли [5].

В общем виде государственно-частное партнерство представляет собой совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

В современном понимании государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности. Как правило,

каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации [2].

Основные подходы к трактовке государственно-частного партнерства в качестве особого механизма взаимодействия власти и бизнеса позволяют остановиться на наиболее часто встречающихся определениях понятия государственно-частного партнерства.

Ряд дефиниций государственно-частного партнерства дается в законах субъектов Российской Федерации, демонстрирующих специфику понимания данного явления региональными органами государственной власти и управления. Так, в законе «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» государственно-частное партнерство понимается как сотрудничество Челябинской области 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 для Челябинской области проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений о государственно-частном партнерстве» [1].

Государственно-частное партнерство определяется и как особая, но вполне полноценная замена приватизационных программ, позволяющая реализовать потенциал частно-предпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой [3]. Вместе с тем государство не лишается прав собственника, привлекая при этом ресурсы бизнеса к решению широкого круга проблем. Стоит также отметить, что участие бизнеса в реализации проектов требует правового закрепления партнерства как особого рода взаимодействия государства и бизнеса, что ведет к существенным институциональным изменениям внутри системы отношений «власть – бизнес», позволяющим расширять участие предпринимателей в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций [4].

Коровин Е. [8] определяет государственно-частное партнерство как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод».

Согласно данному подходу, связанному с государственной политикой и управлением, государственно-частное партнерство находится на границе отношений государства и бизнеса, не являясь ни институтом приватизации, ни институтом национализации, а лишь формой оптимизации исполнения государством своих обязанностей перед обществом, т.е. бесперебойного предоставления населению публичных благ [8]. Данный подход учитывает

масштабность участия частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства: финансирование, проектирование, строительство, владение и эксплуатация государственных предприятий [12].

Демин С.С. в работе «Методология управления инновационной модернизацией высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики России» [6] выделяет два основных значения термина государственно-частное партнерство: во-первых, как принцип взаимодействия государства и частного сектора на основе синергетического подхода и учета интересов всех участников; во-вторых, в виде правовой формы взаимодействия государства и частного сектора.

По мнению Демина С.С., государственно-частное партнерство также можно рассматривать как организационно-экономический механизм взаимодействия государственного и частного сектора. В свою очередь им предлагается следующее определение: «Государственно-частное партнерство – это организационно-экономический механизм взаимодействия государства и частного сектора на основе совместного принятия решения и рационального инвестирования всех видов ограниченных ресурсов для реализации стратегии».

Особенность данного подхода к государственно-частному партнерству состоит в модификации принципов создания взаимоотношений между государством и частным бизнесом от преимущественно экономической целесообразности с учетом социальных факторов к обеспечению стратегических условий политическими, правовыми и экономическими методами [6].

Емельянов Ю.С. в работе «Государственно-частное партнерство в инновационном развитии экономики России» [7] отмечает, что государственно-частное партнерство представляет собой:

- законодательно и институционально закреплённую систему конструктивных взаимовыгодных отношений (организационных, экономических, правовых и социальных) и юридически согласованных интересов между государством и бизнесом на условиях объединения финансовых, технологических, организационно-управленческих, кадровых и иных ресурсов, обеспечивающих значительный синергетический и мультипликативный эффекты;
- мобилизацию инвестиций частного капитала в крупные инновационные проекты федерального (регионального, местного) уровня преимущественно в объекты инфраструктуры; объекты социально-общественной значимости; объекты сферы услуг;
- базовую конструкцию по предоставлению частному сектору возможностей долговременного участия в строительстве, обслуживании и управлении объектами

государственно-частного партнерства на основе широкого использования инноваций при эффективном (оптимальном) распределении рисков, обязательств и полученной выгоды между государством и частным сектором.

В рамках представленной Емельяновым Ю.С. концепции под государственно-частным партнерством понимаются взаимовыгодные организационно-правовые, социально-экономические и управленческие отношения между властными структурами (федерального, регионального и муниципального уровней) и организациями частного бизнеса на основе делегирования государством партнеру во временное пользование ключевых правомочий собственности (право контроля над использованием активов, право на управление, право на извлечение дохода), распределения рисков для наиболее эффективного управления ими и меры ответственности между партнерами, юридического согласования интересов партнеров в целях реализации масштабных (локальных) общественно значимых инновационно ориентированных долгосрочных инвестиционных проектов и программ в широком диапазоне отраслей экономики, политики, образования, науки, культуры [7].

Поддерживая вышеизложенные точки зрения, мы исходим из расширительной трактовки государственно-частного партнерства как конструктивного взаимодействия власти и бизнеса не только в экономике, но и других сферах общественной жизни – политике, культуре, науке и т.д. В данном случае мы согласны с принятым за рубежом толкованием государственно-частного партнерства в виде любых форм партнерства государства и предпринимательского корпуса [12].

Проблемы управления государственной собственностью и возможностями привлечения частных капиталов к реализации общественно-социальных интересов, всегда находившиеся в поле особого внимания властных структур, требовали регулярного пересмотра концептуальной базы партнерских отношений государства и бизнеса. Сегодня, в самом общем смысле, термин «Public Private Partnership, PPP» применяется при использовании любых ресурсов частного сектора (капитала, ноу-хау, предпринимательского и менеджерского опыта) для удовлетворения общественных потребностей. Следует отметить, что различными зарубежными исследователями термин «PPP» трактуется по-разному, и, как уже отмечалось ранее, нет единства в понимании термина «Государственно-частное партнерство» и у российских авторов.

В соответствии со сложившейся мировой практикой к PPP/ГЧП за рубежом принято относить обширную палитру апробированных в различных сферах совместной хозяйственной деятельности власти и бизнеса многообразных моделей и форм, механизмов и инструментов, являющихся содержательной частью сложного комплекса юридических, финансовых, налогово-таможенных, социально-экономических, организационно-

управленческих и прочих отношений, существенно различающихся по степени конкретной вовлеченности власти и частного бизнеса и условиям их сочетания от государства к государству.

Широкий арсенал институциональных типов государственно-частного партнерства, отличающихся базовыми моделями финансирования, формами перераспределения правомочий собственности, диапазоном сфер применения, задач и компетенций, степенью участия частного сектора, создает в целом благоприятные условия для эффективного функционирования и оптимального управления объектами традиционно государственной сферы экономики, рационального использования ресурсов.

При формировании партнерств органы исполнительной власти, как правило, выступают в качестве государственного заказчика, служат инициаторами проектов государственно-частного партнерства, являются финансирующей стороной. Одной из широко используемых в зарубежной практике технологий государственно-частного партнерства являются долгосрочные целевые программы, инициатива постановки проблемного вопроса в которых может принадлежать не только какому-либо конкретному властному органу (органу государственной власти, субъектам федерации, органу местного самоуправления), но и иным участникам – физическим и/или юридическим лицам [7].

Государство организует регулируемую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех направлениях. Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью в частности. Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает его формы и методы, а также конкретные механизмы.

К наиболее распространенным формам государственно-частного партнерства, различающимся уровнем ответственности и распределения рисков между партнерами, принято относить: сервисный контракт (подрядный, административный договор) на осуществление общественно значимых видов деятельности; договор (контракт) на управление; финансовый (инвестиционный) контракт (соглашение); договор аренды государственной собственности (зданий, сооружений, оборудования и т.д.); концессию (концессионное соглашение); финансовую аренду (лизинг); соглашение о разделе продукции; совместные (государственно-частные) предприятия [7].

В зависимости от характера решаемых в рамках государственно-частного партнерства конкретных задач все множество существующих и вновь возникающих форм партнерств можно подразделить на отдельные типы (модели). Соответственно целям государственно-

частного партнерства различают организационные модели, модели финансирования и кооперации. Во многих случаях партнерства используют формы, базирующиеся на преимуществах разных моделей и их сочетании [13].

В случае организационных моделей глубокого вторжения в отношения собственности, как правило, не происходит, сотрудничество публичного и частного партнеров осуществляется за счет привлечения третьих организаций, переуступки отдельных функций и контрактных обязательств, использования возможностей передачи объектов во внешнее управление.

К организационной модели относят и наиболее распространенный в настоящее время тип государственно-частного партнерства – концессии.

К моделям финансирования следует причислить такие формы, как коммерческий наем, аренда, все виды лизинга, предварительное и интегрированное проектное финансирование.

Модель кооперации представляет собой всевозможные формы и методы объединения усилий ряда партнеров, отвечающих за отдельные стадии общего процесса создания новой потребительной стоимости как публичного блага. Часто такая кооперация требует организации сложных, в том числе холдинговых структур по сооружению объектов и их эксплуатации, особенно в сфере производственной и социальной инфраструктуры [5].

Выделенные типы государственно-частного партнерства являются идеальными и удобны лишь для теоретического осмысления, т.к. на практике партнерства используют формы, соединяющие в себе несколько моделей [11].

При реализации проектов государственно-частного партнерства используются разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ.

Модели и структура государственно-частного партнерства разнообразны, но при этом существуют некоторые характерные черты, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию, в виде формализованной кооперации государственных и частных структур, специально создаваемая для достижения тех или иных целей и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон. Исходя из опыта стран с развитой рыночной экономикой, можно назвать следующие черты государственно-частного партнерства, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса:

- определенные, часто длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10–15

до 20 и более лет, в случае концессий – до 50 лет). Проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть завершен к установленному сроку;

- специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;

- обязательное наличие конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит борьба между несколькими потенциальными участниками;

- специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта – разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, практическая реализация услуг потребителям;

- разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон [5].

В области развития российской экономики государственно-частное партнерство активно предпринимается при создании особых экономических зон, где (помимо представления инвесторам налоговых льгот) государство участвует в развитии инфраструктуры. Однако подобные проекты, как правило, затрагивают только стратегически значимые для государства направления в экономике (развитие инноваций, остро нуждающегося в государственных инвестициях).

Считается, что сектор торговли в противовес большинству нуждающихся в поддержке секторов экономики способен самостоятельно инвестировать в строительство объектов ведения бизнеса. Меры подобного характера для развития торговли исключаются из рассмотрения на раннем этапе реализации Стратегии, но предусматриваются на отдаленную перспективу [9].

Список литературы

1. Закон Челябинской области «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» № 475-ЗО от 24 сентября 2009 года. Принят Постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 24 сентября 2009 г. № 1956: [электронный ресурс]. URL: <http://www.g-k-h.ru/directory/legal-acts/chelyab-24.07.2009/>)
2. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления:

[электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988>

3. Варнавский, В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски [Текст]. – М., 2005. – С.34-37.

4. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России [электронный ресурс]. – URL: http://lobbying.ru/index.php?article_id=2359

5. Дерябина, М. Государственно-частное партнерство: теория и практика: [электронный ресурс]. URL: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>

6. Демин, С.С. Методология управления инновационной модернизацией высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики России [Текст]: автореферат дис. ... д-ра экон. наук. – СПб., 2012. – 39 с.

7. Емельянов, Ю.С. Государственно-частное партнерство в инновационном развитии Экономики России [Текст]: автореферат дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2012. – 59 с.

8. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки. Выступление на круглом столе «Федеральные инструменты поддержки инвесторов», 10 октября 2006 г. // Сайт «Регионалистика» [электронный ресурс]. URL: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr.

1. Стратегия социально-экономического развития Челябинской области до 2020 года: [сайт]. URL: <http://www.econom-chelreg.ru/economicsprogramstrateg?article=612>

10. Челябинская область в государственно-частном партнерстве: [электронный ресурс]. URL: <http://torgchel.ru/politika/chelyabinskaya-oblast-v-gosudarstvenno-chastnom-partnerstve.html>

11. Шарингер, Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора [Текст] // Мир перемен. – 2004. – № 2. – С.13.

12 Gerrard M.B. What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? // Finance & Development. – 2001. – Vol. 38, № 3.

13 Public Private Partnership: Ein Lcitfaden fur offentliche Verwaltung und Unternehmer. P. 10.

Рецензенты:

Балабайкин В.Ф., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой бухгалтерского учета и финансов Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования Челябинской государственной агроинженерной академии, г.Челябинск.

Попова Е.А., д.э.н., доцент, профессор кафедры «Финансы, бухгалтерский учет и аудит» Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования Челябинского института (филиала) Российского государственного торгово-экономического университета, г. Челябинск.