

АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ И РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

Калина А.В.

ФГБОУ ВПО «Сыктывкарский государственный университет», Сыктывкар, Россия (167000, Сыктывкар, ул. Старовского, 55), e-mail: kalina@hibls.ru.

Статья посвящена анализу основных проблем развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в России и выработке рекомендаций по их решению. В статье доказывается необходимость развития ГЧП в России для повышения конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и улучшения качества инфраструктуры. На основе анализа зарубежных и российских исследований формулируются основные проблемы сдерживающие развитие ГЧП в России. Делается вывод о том, что, помимо формирования единой государственной и региональной политики в отношении развития ГЧП, важнейшим фактором успешного развития форм ГЧП в России является развитие институциональной среды, которая сводится к формированию надлежащей нормативно-законодательной базы в сфере ГЧП, созданию единых институтов развития ГЧП со стороны государства и бизнеса и развитию специальных компетенций в сфере ГЧП у государственных и муниципальных служащих.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктура, проекты, политика, проблемы, законодательство, институциональная среда.

ANALYSIS OF EXISTING PROBLEMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN RUSSIA AND DEVELOPING RECOMMENDATIONS FOR THEIR SOLUTION

Kalina A.V.

Syktvykar State University, Syktvykar, Russia (167000, Syktvykar, Str. Starovsky, 55), e-mail: kalian@hibls.ru

This article analyzes the main problem of the development of public-private partnership (PPP) in Russia and makes recommendations to address them. In this paper we prove the need for PPPs in Russia to improve the competitiveness of businesses and improve the quality of infrastructure. Based on the analysis of foreign and Russian studies with the main problems hampering the development of PPP in Russia. It is concluded that in addition to the formation of a unified national and regional policies on the development of the PPP, the most important factor in the successful development of the forms of PPP in Russia is the development of the institutional environment, which reduces the formation of an appropriate legislative framework in the field of PPP, the creation of common institutions, the development of PPP on the part of government and business and the development of special competence in the field of PPP in state and municipal employees

Keywords: public-private partnerships, infrastructure, projects, politics, problems, legislation, institutional environment.

Необходимость развития ГЧП в России

В последнее время все более значимыми и обсуждаемыми на государственном уровне и среди крупного и среднего бизнеса России становятся вопросы развития государственно частного партнерства и преодоление преград сдерживающих реализацию инфраструктурных проектов в формах ГЧП. Высокая значимость развития ГЧП в России для перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития была обозначена еще в 2008 году в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Необходимость развития ГЧП в России продиктовано вполне понятными экономическими и социально-политическими мотивами. Во-первых, общепризнанно, что одним из основных факторов, оказывающих влияние на уровень конкурентоспособности

хозяйствующих субъектов, является состояние инфраструктуры тех территорий, где они функционируют. Главным образом это связано с тем, что отсутствие развитой и эффективно функционирующей инфраструктуры приводит к существенному росту себестоимости продукции и снижению деловой активности хозяйствующих субъектов большинства отраслей экономики.

Необходимость развития инфраструктуры в России подтверждает и тот факт, что согласно Отчету о глобальной конкурентоспособности за 2014–2015 годы, подготовленным Всемирным экономическим форумом, Россия занимает 74-е место среди стран по показателю качества общей инфраструктуры [10]. По оценкам Минэкономразвития России, в 2013–2015 гг. в России должно быть реализовано 48 крупных инфраструктурных проектов общей стоимостью 9,6 трлн. руб., а потребность в заёмном финансировании составит 2,2 трлн руб. В соответствии с оценками McKinsey Global Institute и экспертной группы McKinsey по инфраструктуре, в течение 2013–2030 гг. расходы страны на инфраструктуру могут превысить 1,5 трлн. долларов [7]. Реализовать эти проекты только за счет государственных средств является маловероятным, учитывая дефицит бюджета на протяжении последних лет.

Во-вторых, в России, как и в большинстве стран мира, усиливается тенденция к увеличению потребности населения в услугах, за предоставление которых несет ответственность государство (услуги сфер здравоохранения, образования, коммунального хозяйства, транспорта), а так же ограниченность бюджетных ресурсов [9].

Таким образом, представляется одной из ключевых задач российской экономики на ближайшую перспективу это формирование и развитие благоприятной среды для становления и расширения форм ГЧП при реализации инфраструктурных проектов.

Анализ и формулировка основных существующих проблем развития ГЧП в России

Изучив результаты международных и российских исследований по проблемам развития ГЧП и инфраструктуры в России, а так же учитывая мнения экспертов по вопросам развития ГЧП в России, можно сформулировать основные проблемы, препятствующие широкому развитию форм ГЧП в России:

1. Отсутствие надлежащей нормативно-законодательной базы в сфере ГЧП.

До сих пор не принят федеральный закон о ГЧП, хотя уже разработан проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

Помимо отсутствия федерального закона о ГЧП, существует ряд ограничений и со стороны действующего законодательства в целом:

- отсутствует возможности получения прав собственности на объекты соглашения о ГЧП частным партнером, что делает невозможным привлечение дополнительного заемного капитала;

- отсутствует правовой механизм выделения бюджетных ассигнований для исполнения долгосрочных обязательств государственного/муниципального заказчика при реализации комплексного проекта;

- отсутствуют законодательные основания для обеспечения гарантий и иных преимуществ частному партнеру со стороны публичного партнера [2].

Существенным недостатком существующей нормативно-законодательной базы ГЧП в России является так же недостаточная прозрачность процесса принятия решений по реализации проектов, а также неконкурентные условия выбора исполнителей инфраструктурных проектов[4].

Большинство российских и зарубежных инвесторов не понимают текущую государственную политику в сфере ГЧП. На сегодняшний день инвесторам понятны перспективы развития лишь транспортной отрасли, а в отношении остальных отраслей государство ограничивается декларативными мерами, что свидетельствует об отсутствии единой государственной политики инфраструктурного развития и развития форм ГЧП в России.

2. Недостаточный уровень специальных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных заказчиков, а так же низкий уровень мотивации на местах со стороны государственных служащих при реализации проектов ГЧП.

О недостатке квалификации и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных служащих России говорят многие зарубежные и российские эксперты, это подтверждают и проведенные исследования.

Именно недостаток знаний и компетенций породил такие проблемы как недостаточное качество подготовки и выбора проектов, недостаточная прозрачность процесса принятия решений по реализации проектов и другие проблемы[4].

Но, даже если государство обучит и повысит квалификацию государственных и муниципальных служащих в сфере ГЧП, даст им представление о реальных механизмах реализации крупномасштабных проектов при помощи ГЧП, служащий государственного аппарата может прибегнуть к саботажу, решив не брать на себя груз тяжелой ответственности, потому что лично ему реализация крупномасштабного проекта никакой пользы не принесет.

3. Отсутствие единых институтов развития ГЧП со стороны государства и бизнеса.

Многие представители бизнес-структур и частных инвесторов среди проблем сдерживающих развитие ГЧП в России отметили отсутствие единого профильного ведомства отвечающего за развитие ГЧП в России[4, 5].

В 2009 году была создана первая и единственная в России негосударственная некоммерческая организация, образованная для стимулирования развития форм ГЧП в России – НП «Центр развития ГЧП». При поддержке Центра развития ГЧП с целью повышения профессиональных компетенций в сфере ГЧП создан Институт государственно-частного партнерства - «ГЧП-Институт». Данные институты активно принимают участие в формировании среды для более широкого и эффективного развития форм ГЧП в России. Тем не менее, данные институты на сегодняшний момент еще не имеют достаточного влияния и авторитета в деле развития ГЧП в России, как на пример такие институты как Partnerships UK и позже Infrastructure UK в Великобритании, National Council for Public-Private Partnerships (NCPPP) в США.

На сегодняшний день в структуре Министерства экономического развития РФ существует Департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства, в ведении которого находится задачи повышения инвестиционной привлекательности и развитие ГЧП в России. Несмотря на схожесть инвестиционной политики и политики в области развития ГЧП, для более эффективного управления процессом развития ГЧП необходимо создавать отдельную государственную структуру, без которой невозможен полноценный диалог между властью и бизнесом по вопросам развития ГЧП. О чем свидетельствует международный опыт ведущих стран мира.

Рекомендации по решению проблем развития ГЧП в России

Определив и проанализировав основные проблемы развития механизмов ГЧП в России, можно сформулировать основные рекомендации для их решения.

1. Формирование единой и четкой государственной и региональной политики в отношении развития инфраструктуры и ГЧП в России.

Здесь в первую очередь необходимо принять не закон о ГЧП, а понятную концепцию развития инфраструктуры и ГЧП в отраслях экономики России. Государству необходимо определить роль и место ГЧП в современной государственной социально-экономической политике России, а так же обозначить приоритетные направления для активного развития форм ГЧП.

Очень важно чтобы концепция развития инфраструктуры и ГЧП в России отражала текущую и долгосрочную потребность в финансировании отраслей экономики, а так же делала акцент на наиболее приоритетных отраслях экономики.

Так же очень важно чтобы политика в сфере ГЧП на федеральном и региональном уровнях была согласована, иначе такие противоречия могут существенно затруднять реализацию проектов ГЧП [8].

2. Развитие институциональной среды ГЧП.

Только после понимания государством роли и места ГЧП в экономике, формулировки целей и задач развития ГЧП, необходимо приступить к развитию институциональной среды развития ГЧП.

2.1. Формирование надлежащей нормативно-законодательной базы в сфере ГЧП.

В первую очередь, здесь очень важное значение имеет принятие федерального закона о ГЧП. Очень важно чтобы закон о ГЧП не только давал определение сущности понятию «государственно-частное партнерство», но и существенно расширял существующие модели ГЧП применительно к различным отраслям экономики, что даст возможность на местах регионам быть более гибкими при выборе форм взаимодействия с частным партнером и избежать претензий со стороны федеральных контролирующих органов. Так же очень важно чтобы закон о ГЧП стимулировал развитие тех отраслей, где на сегодняшний момент существует значительная потребность в инвестициях.

В мировой практике наиболее широкое распространение получили шесть фундаментальных принципов эффективного управления, которые согласуются с десятью основными принципами Глобального Договора ООН: 1) участие (participation); 2) правило «хорошего тона» (decency); 3) прозрачность (transparency); 4) подотчетность (accountability); 5) справедливость (fairness); 6) эффективность (efficiency) [6].

Реализация этих принципов в нормативно-законодательных актах, регулирующих сферу ГЧП, значительно бы увеличили их эффективность.

Так же необходимо в частности обеспечить улучшение нормативно-законодательной базы ГЧП по следующим направлениям:

- законодательно обеспечить защиту прав и интересов инвестора в проектах ГЧП;
- обеспечить прозрачность проведения конкурса на ГЧП проекты, а также обеспечить процесс выбора исполнителя на конкурентных основах;
- законодательно закрепить процедуру инициации и реализации проектов ГЧП, а так же стандартизировать конкурсные процедуры и документацию по ГЧП проектам, при этом максимально снизить бюрократическую нагрузку на этапах инициации, проведения конкурса и реализации проектов ГЧП;
- законодательно расширить перечень возможных форм взаимодействия государства и частного сектора с использованием форм ГЧП.

При принятии новых нормативно-законодательных актов и доработке существующих, необходимо учитывать тот факт, что достаточно большое количество проектов ГЧП уже реализуются в России на основе закона о концессии и региональных законов о ГЧП. Поэтому принятие новых законов и доработка существующих не должны угрожать реализации этих проектов в будущем иначе государственная власть рискует подорвать к себе доверие со стороны частного сектора и может свести на нет достигнутые успехи в развитии форм ГЧП.

2.2. Формирование единых институтов развития ГЧП со стороны государства и бизнеса.

Во многих развитых странах существуют специализированные единые государственные и общественные институты развития ГЧП, обладающие достаточной властью и полномочиями для развития ГЧП в стране.

Наиболее привлекателен для России опыт таких развитых стран как Великобритания и Германия. В Министерствах финансов этих стран были созданы специальные подразделения, курирующие ГЧП проекты.

Так в Германии сегодня существует специализированная группа по ГЧП при Министерстве финансов (PPP Task Force at the NRW Finance Ministry) деятельность которого направлена на поддержку в реализации государственной политики по ГЧП.

В Великобритании Infrastructure UK оказывает консультативную поддержку правительству в вопросах долгосрочных инфраструктурных потребностей Великобритании и предоставляет коммерческую экспертизу крупных проектов и программ.

Для эффективного управления в сфере ГЧП крайне важным также является привлечение высококвалифицированных специалистов и способность ГЧП удерживать их в своих рядах.

Очень важная роль при создании подразделений ГЧП отводится независимым экспертам. Они организывают диалог между государственными и частными структурами в соответствии с государственной политикой, нормативными требованиями и методическими документами [6].

Еще одним аспектом создания институциональной инфраструктуры выступает формирование специального органа, независимого и ответственного за внимательное изучение и проверку проектов после их подписания с целью определить, насколько цели и задачи государственной политики были учтены при разработке проекта. Эта функция должна быть придана не подразделениям ГЧП, а органам независимой и технически правомочной экспертизы проектов, которые были бы призваны обеспечить дальнейшее совершенствование политики и развитие принципов руководства, применяемых в сфере ГЧП.

2.3. Повышение уровня специальных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных заказчиков, а так же формирование мотивации на местах со стороны государственных служащих при реализации проектов ГЧП.

Решение проблемы нехватки достаточных компетенций и знаний в сфере ГЧП у государственных и муниципальных служащих можно решить не столько за счет создания и повышения эффективности существующих институтов подготовки кадров, сколько за счет создания стимулов, потребности у самих государственных и муниципальных служащих повысить свою квалификацию в сфере ГЧП.

Сегодня достаточно много регионов России находятся в прямой зависимости от федеральных источников финансирования, и задачам привлечения частных инвестиций в региональную экономику уделяется достаточно мало интереса. В этой связи представляется важной задачей это формирование интереса и мотивации у региональных властей реализовывать инфраструктурные проекты через механизмы ГЧП. В частности необходимо снижать зависимость регионов от федерального финансирования и создавать совместно с региональными властями условия для привлечения частных инвестиций, в том числе за счет развития ГЧП.

Согласно исследованию компании PwC [3], многие инфраструктурные проекты демонстрируют плохие финансовые показатели, перерасход запланированного бюджета, а так же увеличение сроков реализации проектов, что говорит о недостаточном качестве управления проектами. Для решения указанной проблемы помимо повышения компетенций руководства и сотрудников проектов, необходим переход от функционального управления к процессному управлению. Процессный подход к управлению существенно повышает управляемость, обеспечивает быструю реакцию на изменения во внешней среде, повышается ответственность и заинтересованность сотрудников [1]. Что в конечном итоге отражается на повышении эффективности всего проекта.

Данные рекомендации позволят существенным образом решить сложившиеся проблемы в области развития ГЧП и активизировать формирование среды для расширения форм ГЧП в России.

Список литературы

1. Блинов А.О., Шихвердиев А.П., Угрюмова Н.В. Процессное управление промышленными предприятиями: сущность и реализация задач процессного управления // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-

исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования СыктГУ. 2013. №2. URL: <http://vestnik-ku.ru> (дата обращения: 18.09.2014).

2. Государственно-частное партнерство в России. М., Центр развития государственно-частного партнерства, 2013.

3. Инфраструктурные проекты в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ // PwC, 2013. URL: <http://www.pwc.ru>(дата обращения: 18.09. 2014).

4. Курс 2030: исследование развития инфраструктуры в России // EY, 2014. URL: <http://www.ey.com> (дата обращения: 15.10.2014).

5. Как обеспечить успех ГЧП в России. Обзор за 2012 год // EY, 2012. URL: <http://www.ey.com> (дата обращения: 15.10.2014).

6. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства // Организация объединенных наций, Женева, 2008.

7. Правительство нашло источник финансирования инфраструктуры // Электронное периодическое издание «Ведомости». URL: <http://www.vedomosti.ru/> (дата обращения: 06.10.2014)

8. Чужмаров А.И., Шихвердиев А.П. Частно-государственное партнерство: содержание и принципы // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования СыктГУ. 2012. №4. URL: <http://vestnik-ku.ru>(дата обращения:18.09. 2014).

9. Черномырдина Е.В. Государственно-частное партнерство и реализация экономической функции государства // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 4. URL: www.science-education.ru/118-14440 (дата обращения: 03.10.2014).

10. The Global Competitiveness Report 2014 - 2015 // World Economic Forum, Geneva, 2014. URL: <http://www.weforum.org/> (дата обращения: 18.09. 2014).

Рецензенты:

Шихвердиев А.П., д.э.н., профессор, зав. кафедрой Экономической теории и корпоративного управления ФГБОУ ВПО «Сыктывкарский государственный университет», г.Сыктывкар.

Болотов С.П., д.э.н., профессор кафедры Менеджмента и маркетинга ФГБОУ ВПО «Сыктывкарский государственный университет», г.Сыктывкар.