

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

¹Коженко Я.В.

¹ ФГБОУ ВО «РГЭУ (РИНХ)» «Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ростовский государственный экономический университет», Ростов-на-Дону, Россия (344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 69) yanakozhenko@yandex.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы развития государственно-частного партнерства (ГЧП) к которым автор относит отсутствие общенациональной стратегии по развитию ГЧП и муниципального частного партнерства (МЧП) в РФ; недостаточный уровень развития нормативно-правовой регламентации; коррупционную составляющую при проведении конкурсов; отсутствие комплексной системы государственного управления сферой ГЧП; отсутствие унификации и согласованности федерального, регионального и муниципального законодательства; недостаточный уровень развития правовых, бюджетных и финансовых механизмов реализации проектов ГЧП и МЧП; чрезмерную бюрократизацию механизма правового регулирования; отсутствие конкуренции в сфере ГЧП и МЧП; проблемы приватизации и передела собственности; отсутствие единой методики оценки эффективности проектов; проблемы распределения рисков и юридической ответственности среди субъектов ГЧП. На основании отечественного и зарубежного опыта развития форм ГЧП, автор определяет перспективы развития в современной России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, государственное управление, сервисное государство, публичный субъект, частный субъект, государственная услуга.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE RUSSIAN FEDERATION

¹Kozhenko Y.V.

IVPO "RGEU (RINH)" "Federal State Educational Institution of Higher Education" Rostov State Economic University, Rostov-on-Don, Russia (344002, Rostov-on-Don, ul. Bolshaya Sadovaya, 69) yanakozhenko @ yandex.ru

In article actual problems of development of the public-private partnership (PPP) are considered to which the author refers lack of national strategy for development of PPP and the municipal and private partnership (MPP) in the Russian Federation; insufficient level of development of a standard and legal regulation; a corruption component when carrying out competitions; lack of complex system of public administration by the sphere of PPP; lack of unification and coherence of the federal, regional and municipal legislation; insufficient level of development of legal, budgetary and financial mechanisms of implementation of projects of PPP and MChP; excessive bureaucratization of the mechanism of legal regulation; lack of the competition in the sphere of PPP and MChP; problems of privatization and repartition of property; lack of a uniform technique of an assessment of efficiency of projects; problems of distribution of risks and legal responsibility among subjects of PPP. On the basis of domestic and foreign experience of development of the PPP forms, the author defines development prospects in modern Russia.

Keywords: public-private partnerships, municipal-private partnership, government, service government, a public entity, private entity, government services.

Современная Россия постепенно осваивает сервисные технологии и формы взаимодействия власти и общества [1], поскольку они способны обеспечить быстрые и эффективные темпы модернизации не только системы государственного управления, но и стимулировать развитие экономики, научно-технического прогресса, торговли, развития инфраструктуры, повысить уровень жизни населения за счет улучшения социальной среды обитания. Однако отсутствие опыта и апробированных правовых форм организации государственно-частного взаимодействия повышают риски и снижают рейтинг

инвестиционной привлекательности Российской Федерации (далее РФ). Очевидно, что в условиях попыток дипломатической изоляции России, мы нуждаемся в долгосрочной стратегии развития государственно-частного взаимодействия власти и общества, принятии ряда необходимых нормативно-правовых актов и систематизации уже имеющегося законодательства. Анализ современного состояния достижений юридической и экономической науки в области государственно-частного партнерства (далее ГЧП), а также фактического состояния его нормативно-правовой регламентации в России показывает не только на отсутствие национальной стратегии развития ГЧП в системе государственного управления, но и на наличие серьезных разногласий среди ученых, политической элиты, руководителей органов государственной власти и местного самоуправления, в понимании не только самой сущности вышеуказанного института, но и его функций, задач, форм и механизмов.

Цель исследования. Сложившийся нормативно-правоприменительный хаос в функционировании ГЧП приводит к тому, что в России принимаются как на федеральном, так и на региональном уровнях нормативно-правовые акты с достаточно спорным по своему характеру содержанием, просчеты и пробелы которых могут представлять серьезную угрозу национальной безопасности [3]. В этой связи, целью статьи является выявление проблем и определение возможных перспектив развития государственно-частного партнерства в РФ.

Методы исследования. Методологическую и теоретическую основу исследования составили общенаучный и частнонаучные методы изучения социальной сети как элемента институциональной структуры сервисного государства. Диалектический метод позволяет проникнуть в сущность государственного управления, выявить правовую природу, особенности и общие и отличительные черты сервисного государства. К числу использованных частнонаучных методов следует отнести сравнительный, формально-юридический, нормативный, логический, системный, структурно-функциональный, посредством которых проводится анализ форм и методов воздействия социальных сетей на формирование государственной политики.

Результаты исследования. В июле 2015 года был принят федеральный закон (Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), который не оправдал всех ожиданий, поскольку его нормативное содержание не позволяет ликвидировать возникшие проблемы и ограничения развития в сфере государственно-частного взаимодействия. В связи с этим, ключевыми проблемами и ограничениями развития ГЧП являются: отсутствие общенациональной стратегии по развитию ГЧП и МЧП в РФ; недостаточный уровень

развития нормативно-правовой регламентации в сфере ГЧП; коррупционная составляющая при проведении конкурсов ГЧП; отсутствие комплексной системы государственного управления сферой ГЧП; отсутствие унификации и согласованности федерального, регионального и муниципального законодательства; недостаточный уровень развития правовых, бюджетных и финансовых механизмов реализации проектов ГЧП; чрезмерная бюрократизация механизма; отсутствие конкуренции в сфере ГЧП и муниципально-частного партнерства (МЧП); проблемы приватизации и передела собственности; отсутствие единой методики оценки эффективности проектов ГЧП; проблемы нормативно-правовой регламентации и механизма распределения рисков и юридической ответственности [4] среди субъектов ГЧП.

Анализируя действующее законодательство, можно сделать вывод, что в качестве перспектив, базовых задач и направлений, связанных с развитием ГЧП большая часть экспертов отмечают необходимость:

- 1) повышения эффективности прогнозирования развития социальной инфраструктуры на федеральном, региональном и местном уровне. Во-первых, важное значение в реализации этого направления имеет совершенствование подходов прогнозирования инфраструктурных разрывов, актуализация нормативов обеспеченности в отраслях, разработка методологии и внедрение «Стандарта инфраструктурной обеспеченности». Во-вторых, актуальной остается необходимость совершенствования существующей системы стратегического планирования развития ГЧП на федеральном и региональном уровне. Представляется, что планирование ГЧП, должно осуществляться посредством установления дополнительных требований по учету и обоснованию в документах целеполагания и программирования разделов, посвященных развитию инфраструктуры. Так, международный опыт развития ГЧП предусматривает частичную компенсацию расходов, связанных с подготовкой конкурсной документации по проектам ГЧП. Например, в Аргентине если инициатор не входит в число двух участников, сделавших лучшие конкурсные предложения, то он имеет право на компенсацию затрат на подготовку предложения, возмещение осуществляется за счет победившего участника конкурса в размере 1 % от стоимости конкурсного предложения инициатора [5]. В-третьих, возникает необходимость строгого учета механизмов и стадий ГЧП в документах стратегического планирования. Данную проблему может решить единый государственный реестр федеральных и региональных проектов ГЧП. Реестр позволит избежать дублирования проектов ГЧП действующими государственными программами, отраслевыми стратегиями, а также позволит достаточно быстро мониторить и классифицировать виды проектов, прогнозировать возможные процессы развития ГЧП в отдельных регионах, выявлять менее

привлекательные для ГЧП сферы, повысить градус доверия частных инвесторов и общественности к проектам ГЧП.

2) совершенствование и развитие нормативно-правовой регламентации институционального развития ГЧП. Реализация данного направления, во-первых, должна унифицировать как концессионное законодательство федерального, регионального и муниципального уровней, так и систему правовых актов регламентирующих действие иных форм и видов ГЧП. Во-вторых, назрела объективная необходимость в принятии дополняющих и учитывающих отраслевые специфики подзаконных актов, которые должны повысить эффективность механизма реализации ГЧП. В-третьих, поскольку ФЗ от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ...» обозначил по сути, положение о том, что концессия не является формой ГЧП, то представляется весьма логичным шагом разработать методологическую базу для неконцессионных форм ГЧП и произвести гармонизацию регионального законодательства. В-четвертых, актуальной становится задача по разработке единой системы оценки и конкурсного отбора проектов ГЧП И МЧП. В-пятых, остается острой проблема, выражающаяся в отсутствии в статусных правовых актах положений определяющих последовательность совершения административных действий при организации и осуществлении государственно-частных партнерств. В связи с этим, возникает необходимость в четкой и последовательной нормативно-правовой регламентации проведения процедуры выбора частного инвестора для заключения контракта ГЧП, закрепление механизмов обеспечения исполнения обязательств органов власти, принимаемых в рамках контракта ГЧП, определение обязательств органов власти, принятых по контракту ГЧП в рамках соответствующей процедуры, для использования в качестве расходных обязательств в бюджете при наступлении случаев. Необходимо подчеркнуть, что положительным шагом нового законодательства стало нормативное закрепление ясных ориентиров по сферам возможной деятельности ГЧП, что позволяет заключать соглашения между органами публичной власти и бизнес-структурами на долгосрочные периоды времени. В этой связи перечень объектов можно классифицировать по сферам: дорожно-транспортные проекты, объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии; гидротехнические сооружения, стационарные и (или) плавучие платформы, искусственные острова; подводные и подземные технические сооружения, переходы, линии связи и коммуникации, иные линейные объекты связи и коммуникации; объекты здравоохранения, объекты образования, культуры, спорта, туризма, иные объекты социального обслуживания населения; объекты, на которых осуществляются обработка, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов; объекты благоустройства территорий;

мелиоративные системы и объекты их инженерной инфраструктуры.

3) Создание системы государственного управления сферой ГЧП на федеральном, региональном и местном уровне. Реализация данного направления может быть реализована как путем формирования новой организационной структуры органов и институтов управления сферой ГЧП, так и посредством наделения компетенциями уже имеющиеся государственные институты. Очевидно, что выстраивание новой государственной архитектуры управления в сфере ГЧП, потребует подготовки новых квалифицированных государственных и муниципальных служащих [2]. В этой связи подчеркивается необходимость развития программ по переподготовке кадров и методологическому сопровождению процесса управления сферой ГЧП в регионах и муниципальных образованиях РФ. Поэтому чрезвычайно важно упростить и сделать прозрачным бюрократический механизм системы государственного управления ГЧП, в противном случае ГЧП в России будет не реактивным аккумулятором развития социально-экономической сферы, а лакомым лоббистским пирогом, добываемым в коридорах власти, посредством теневых схем и откатов. Хотелось бы согласиться со специалистами Центра развития государственно-частного партнерства в необходимости разработки и запуска Национального портала в сфере ГЧП, который бы обеспечил публикацию всей информации о сфере ГЧП в сети Интернет, а также выполнял функцию ведения реестра проектов ГЧП и публикацию информации о новых конкурсах. В качестве альтернативы судебному разрешению споров весьма органично в регулирование отношений в сфере ГЧП вписывается институт медиации. Медитативные формы разрешения споров способны стимулировать процессы самоорганизации на рынке ГЧП и МЧП, а также способствовать формированию культуры внесудебного решения споров. Что же касается вопросов по принятию кодексов этики и регламентов в сфере ГЧП и МЧП, то, по всей вероятности, для возникновения эффективных и качественных актов необходимо время для развития практики. Так международный опыт показывает, что создание универсального кодекса этики невозможно в связи с объективными отличиями отраслевой специфики реализации проектов ГЧП (например, проекты ГЧП в сфере здравоохранения, будут отличаться от проектов в сфере строительства дорог, следовательно, содержательная часть кодексов этики может варьироваться в зависимости от области реализации ГЧП).

4) Создание механизма, стимулирующего регионы и муниципальные образования в проектах ГЧП и МЧП использовать не прямое бюджетное финансирование. Международная практика, связанная с расширением роли внебюджетных фондов при финансировании проектов ГЧП в России, представляется весьма преждевременной, поскольку и может быть применена достаточно избирательно, поскольку может затрагивать

вопросы национальной безопасности. Серьезным остается вопрос о государственных гарантиях по привлекаемому финансированию в проекты ГЧП, которые, как правило, обеспечиваются посредством политической и экономической стабильности. В условиях сложной экономической ситуации, вызванной попытками геополитической изоляции России, долгосрочные проекты ГЧП у частных инвесторов вызывают серьезные опасения. В этой связи, специалисты Центра по развитию государственно-частного партнерства в России предлагают создать специализированное инфраструктурное кредитное агентство, которое бы выполняло функцию экономического гаранта. Еще одним шагом является повышение экономической мотивации инвесторов, которая может быть связана с последующей возможностью приватизировать построенный объект. К сожалению, действующее законодательство в полной мере не дает ответы на выявленные проблемы и не содержит исчерпывающих ответов по механизму совершенствования и развития ГЧП, поэтому можно лишь строить гипотезы и приводить аргументы. Развитие рынка конкуренции в ГЧП. Анализируя мировые практики и стадии развития рынков ГЧП можно сделать вывод, что в целом на его создание уходит 10 лет, поэтому даже самые оптимистичные прогнозы и политические решения не могут за весьма короткий по социально-экономическим меркам период совершить чудо. Так, критики проектов развития ГЧП в России, называют конкуренцию на рынке ГЧП «кукольной» т.е. достаточно условной по ряду объективных экономических и политических причин. Безусловно, развитие конкуренции позволило бы решить ряд застарелых проблем, связанных с качеством и результативностью объектов ГЧП, проблем монополизации отдельных отраслей и понизить стоимость и повысить качество ряда услуг. Поэтому введение моратория на изменение налогового и иного законодательства, негативно влияющее на долгосрочные инфраструктурные проекты, реализуемые на принципах ГЧП, рассматривается как объективная необходимость для современной России. Еще одним важным моментом в развитии конкуренции является расширение форм и видов ГЧП И МЧП, на примере применения контрактов жизненного цикла, концессионных соглашений и т.д.

Заключение. Многообразие форм и видов ГЧП представляют собой достаточно мобильный и гибкий инструментарий, который с юридической точки зрения можно достаточно мобильно и эффективно использовать для достижения конкретных федеральных, региональных и муниципальных задач. Особенно острую необходимость в новых формах и видах ГЧП и МЧП испытывают отраслевые инфраструктурные проекты. Поэтому в нормативно-правовой регламентации ГЧП в России назрела необходимость устранения отраслевых ограничений для применения ряда форм, видов и механизмов ГЧП. Как емко подметил Авиценна, «все в мире яд, и все лекарство, разница только в дозировке»,

безусловно, и в нашем вопросе, наличие имеющихся проблем право понимания и правового регулирования не должны быть основанием для отказа от использования привлекательных возможностей ГЧП в России. Так, к преимуществам ГЧП как взаимовыгодного союза публичного и частного партнера целесообразно отнести: повышение доступности, улучшение качества услуг; обеспечение соответствия между целями проекта, запросами потребителей и выполняемыми работами (услугами); снижение коррупции; развитие инфраструктуры, создание эффективной системы производства обще социальных благ. Очевидно, институт государственно-частного партнерства может стать прекрасным юридическим и экономическим инструментом модернизации РФ, однако для этого необходимо как минимум унифицировать действующее законодательство внося в его содержание вышеуказанные коррективы.

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Российского государственного научного фонда (РГНФ) № 15-33-0121. «Государственно-частное партнерство в России: проблемы институционального развития и противодействия злоупотреблениям властью».

Список литературы

1. Коженко Я.В. институционально-правовые формы лоббистской деятельности в современной России (на примере Общественной палаты Российской Федерации): дис.... Канд. юрид, наук. – Ростов-на-Дону. 2007. – С. 25.
2. Коженко Я.В. Причины реформирования государственной службы в России как способа устранения управленческих аномалий. // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 6. – С. 1039.
3. Пашковский П.В. Политико-правовое обеспечение региональной безопасности России: проблемы и стратегии // Философия права. – 2008. – № 6. – С. 118-120.
4. Пономаренко С.И. Состязательность сторон на стадии возбуждения уголовного дела: сб. ст. межд, научно-практической конф.. Развитие науки и образования в современном мире. – М.: АР-Консалт, 2014. – С. 41-42.
5. Портал «ГЧП в России»[Электронный ресурс] // <http://www.pppinrussia.ru/>.

Рецензенты:

Небрятенко Г.Г., д.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России», г. Ростов-на-Дону;

Овчинников А.И., д.ю.н., профессор начальник кафедры теории и истории государства и права ФГКОУ ВПО «РЮИ МВД России», г. Ростов-на-Дону.