

РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Жамолетдинова Л.М.

Московский городской университет управления Правительства Москвы (107045, Москва, ул. Сретенка, д.28), e-mail: zhamoletdinova@mail.ru

Государственно-частное партнерство в настоящее время широко распространено в экономически развитых странах, начинает развиваться и в России. ГЧП включает в себя ряд форм сотрудничества, позволяющих государству и частному сектору извлекать взаимную выгоду. ГЧП представляет собой альтернативу приватизации имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности, развитие которых необходимо интенсифицировать. Кроме того, происходит консолидация ресурсов и усилий государства и бизнеса в решении общественных задач. Развитие конкурентных отношений в сфере государственно-частного партнерства является основой повышения эффективности проектов в данной сфере, позволяет сбалансировать интересы государства и частного партнера. Однако на практике реализация данного принципа встречает ряд препятствий и противоречий. В статье обобщаются первоочередные задачи в сфере развития ГЧП, направленные на решение данных проблем.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, конкуренция, развитие.

COMPETITION DEVELOPMENT IN PRIVATE-PUBLIC PARTNERSHIP

Zhamoletdinova L.M.

Moscow City Government University of Management in Moscow, (107045, Moskva, ul. Sretenka, d.28), e-mail: zhamoletdinova@mail.ru

Public-private partnership currently widespread in economically developed countries, began to develop in Russia. PPP includes a number of forms of cooperation that allows the state and the private sector to benefit mutually. PPP is an alternative to the privatization of the strategic importance of state-owned assets, the development of which needs to be intensified. In addition, the consolidation of resources and efforts of government and business in solving social problems. Development of competitive relations in the sphere of public-private partnership is the basis of improving the efficiency of the projects in this area, allows to achieve balance of the interests of the state and the private partner. However, in practice the implementation of this principle has a lot of obstacles and contradictions. In the article the priorities in the area of PPP development aimed at solving these problems.

Keywords: private-public partnership, competition, development.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) в настоящее время широко распространено в экономически развитых странах, начинает развиваться и в России. Несмотря на это, данное явление не имеет однозначного общепринятого определения – существуют различные мнения относительно того, какие формы взаимодействия власти и бизнеса оно охватывает. Вместе с тем в экономической практике развитых стран существует единство в понимании сфер применения, инструментов ГЧП, сформировалась типология контрактов (Табл.1).

Таблица 1

Типы ГЧП в зарубежной практике

| Тип соглашения ГЧП | | Сфера ответственности и прав частного партнера | | | | | | | Передача права пользования объектом государству |
|--------------------|---|--|------------------------------|----------------------------------|----------------------|----------------------|--|--|---|
| | | Проектирование объекта | Финансирование строительства | Строительство (создание) объекта | Эксплуатация объекта | Обслуживание объекта | Право собственности на построенный объект в период действия соглашения | Право собственности на построенный объект по окончании действия соглашения | |
| ВО Т | (Построй-Управляй- Передай) | | | X | X | | | | по окончании срока соглашения |
| ВО ОТ | (Построй-Владей- Управляй-Передай) | | | X | X | | X | | по окончании срока соглашения |
| ВТ О | (Построй-Передай- Управляй) | | | X | | X | | | передача объекта государству по окончании строительства |
| ВО О | (Построй-Владей- Управляй) | | | X | X | | X | X | не передается |
| ВО МТ | (Построй-Управляй- Поддерживай- Передай) | | | X | X | X | | | передача объекта государству по окончании строительства |
| DB ОО Т | (Спроектируй- Построй-Владей- Управляй-Передай) | X | | X | X | | X | | по окончании срока соглашения |
| DB FO | (Спроектируй- Построй- Финансируй- Управляй) | X | X | X | X | | | | возможны различные варианты |

Составлено автором по [3].

ГЧП включает в себя ряд форм сотрудничества, позволяющих государству и частному сектору извлекать взаимную выгоду.

При реализации проектов ГЧП правительства передают во временное долго- и среднесрочное пользование бизнесу определенные объекты, как правило – общественно значимые и/или инфраструктурные, оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью.

С одной стороны, объекты общественной инфраструктуры часто не могут быть приватизированы ввиду их стратегической, экономической и социально-политической значимости. Но, с другой стороны, финансовых ресурсов государства часто не достаточно в

силу бюджетных ограничений для обновления и обслуживания данных объектов. ГЧП представляет собой альтернативу приватизации имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности, развитие которых необходимо интенсифицировать. Кроме того, происходит консолидация ресурсов и усилий государства и бизнеса в решении общественных задач.

Бизнес в значительно большей степени, чем государство, обладает мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, использованию технических и технологических новаций [4]. Благодаря этому повышается качество предоставления общественных услуг, закрепленных за государством.

Бизнесу участие в проектах ГЧП может быть интересно тем, что, как правило, отношения носят долгосрочный характер, позволяют осуществлять стратегическое планирование деятельности (доходы, расходы, инвестиции, кадровая политика и т.д.).

Необходимо отметить, что в России возможности и эффекты использования ГЧП до настоящего времени не осознаны в полной мере как представителями органов власти, так и бизнесом, что препятствует развитию российского рынка проектов ГЧП, не позволяет использовать потенциал данного механизма для развития общественной инфраструктуры во всероссийском масштабе.

Широкая трактовка подразумевает под ГЧП взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т.д. В узкой (экономической) трактовке ГЧП охватывает следующие основные сферы:

- государственные контракты и закупки;
- арендные отношения;
- финансовую аренду (лизинг);
- государственно-частные предприятия;
- соглашения о разделе продукции (СРП);
- концессионные соглашения.

В экономическом понимании ГЧП – это институциональное и организационное партнерство между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг [1].

В понимании государства в лице Министерства экономического развития РФ Государственно-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на

основании соглашения о государственно-частном партнерстве, в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления [5].

При этом государственный сектор сохраняет ответственность за обеспечение общества этими товарами, работами, услугами. Суть ГЧП проявляется в том, что бизнес привлекается с его ресурсами и компетенциями (софинансирование, менеджмент, ноу-хау, производственные и другие активы) к их созданию и получает за это вознаграждение в той или иной форме (в форме платежей от государства или потребителей данных благ).

Отсутствие единого понимания ГЧП (единой концептуальной основы) ведет к недоработанности нормативно-правовой базы – затруднению в определении сфер регулирования разрабатываемого федерального закона.

Из-за отсутствия полноценной нормативной базы (так называемого правового вакуума) в настоящее время проекты ГЧП реализуются в режиме «ручного управления», что создает определенные риски: правовые (возможность признания проекта нелегитимным) и коррупционные (сговор чиновников с представителями бизнеса при распределении объектов, выборе частного партнера). По состоянию на начало 2015 г. сферу ГЧП частично регламентируют:

- Федеральный закон №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г.;
- Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013;
- Постановление Правительства Российской Федерации №1017-ПП «Об утверждении Правил отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов» от 14.12.2010;
- Постановление правительства Российской Федерации №134-ПП «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» от 01.03.2008;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2014 г. №1044 «Об утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования»;
- Федеральный закон РФ от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ».

Данные нормативно-правовые акты охватывают далеко не все правовые и экономические отношения, возникающие в процессе реализации проектов ГЧП, а ряд

возможных форм ГЧП вообще остался вне правового поля. При этом два последних документа можно отнести к регулированию ГЧП с определенной натяжкой – в широком понимании ГЧП охватывает и предоставление бизнесу льгот на определенной территории или в определенных видах деятельности.

Региональные законы о ГЧП приняты в 68 субъектах РФ. Однако часто они носят декларативный характер, кроме того могут регулировать лишь проекты ГЧП регионального уровня.

Правовой вакуум в сфере ГЧП является в том числе одним из факторов, препятствующих привлечению иностранных партнеров в данную сферу.

Другими важными причинами низкого уровня развития ГЧП в России выступают [1]:

- недостаток бюджетных средств (в проектах, где финансирование остается сферой ответственности государства);
- институциональная неготовность государства в лице федеральных, региональных, муниципальных органов власти к передаче прав на пользование госсобственностью частному бизнесу по причинам: недостатка правового регулирования процессов инициации и осуществления проектов ГЧП, недоработанность методических вопросов (составление договоров ГЧП, мониторинг проектов и т.п.); низкого уровня квалификации госчиновников, депутатов законодательных органов в данной сфере; неверное представление общества, власти и бизнеса о сути, областях применения и возможностях ГЧП;
- низкая инвестиционная привлекательность проектов ГЧП из-за высоких рисков инвестирования в объекты госсобственности в долгосрочной перспективе в условиях нестабильной российской бизнес-среды при отсутствии правовых гарантий возврата вложенных средств частному партнеру.

Конкуренция в сфере ГЧП

Эксперты в области ГЧП сходятся во мнении, что выбор частного партнера для проектов должен происходить на основе конкурса, на основе конкуренции, что позволит соблюсти баланс интересов государства (оптимальный выбор по критериям: качество исполнения проекта, стоимость) и частного партнера (получение приемлемого уровня доходности). В конкурсном принципе отбора участников заложен значительный потенциал повышения эффективности проектов ГЧП.

В соответствии с данным принципом процесс выбора частного партнера должен регулироваться Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013. Однако на практике применение данного закона встречает ряд препятствий и

противоречий.

Основная проблема применения данного закона в сфере ГЧП в России в настоящее время в том, что подготовка проекта ГЧП кардинально отличается от госзаказа и госзакупок – такой проект намного сложнее [6]. Необходимо не только провести конкурсные процедуры, но и выстроить систему оценки, экономического анализа, дальнейшего мониторинга и управления ГЧП, включить их в стратегию развития региона, структурировать, правильно подготовить закупочную и конкурсную документацию (Табл. 2). При этом чиновник, ответственный за подготовку проекта ГЧП, должен знать и специфику отрасли, в которой проект будет осуществляться.

Таблица 2

Различия закупок для государственных нужд и контрактов ГЧП

| Признак | Госзакупки | ГЧП |
|---|--|--|
| Длительность исполнения контракта, характер контракта | Разовый или краткосрочный (макс. до 3–5 лет) | Долговременный, повторяющийся или непрерывный (до 20–50 лет) |
| Потребитель продукции контракта | Органы власти, бюджетные учреждения | Общество, широкие слои населения, отрасли экономики |
| Критерий выбора поставщика/партнера | Цена при удовлетворительном качестве | Многокритериальный подход |

Составлено автором.

В условиях низкой квалификации и уровня знаний госчиновников, отсутствия методологических материалов в сфере ГЧП госорганы часто поручают подготовку документации одному из возможных партнеров, в том числе неформально, что создает предпосылки нечестной конкуренции: формирование непреодолимых для других претендентов условий отбора частного партнера, получение этим претендентом преимущества в подготовке предложения для участия в конкурсе и т.п.

В данной ситуации для проведения подготовительных и оценочных работ целесообразно привлечение внешних экспертов и/ или консультантов. Однако их выбор, в свою очередь, также должен осуществляться в соответствии Федеральным законом № 44, также требует высокого уровня компетенции представителей органов власти.

Возможна также ситуация, когда инициатором проекта ГЧП выступает субъект бизнеса. При этом он проводит достаточно сложную и длительную подготовительную работу, требующую задействования человеческих и финансовых ресурсов компании. Когда же проект выносится на конкурс в соответствии с Федеральным законом № 44 для выбора частного партнера, для данного бизнес-субъекта возникает риск того, что будет выбран другой претендент. На данном примере мы также видим ограниченность применения

данного закона для сферы ГЧП.

Исходя из изложенного, первоочередными задачами в сфере развития ГЧП, а также конкурентных отношений в данной сфере, можно назвать:

- принятие федерального закона о ГЧП и подзаконных актов, разработка методических материалов, в которых в том числе будут решены вопросы выбора частного партнера в различных исходных условиях;
- повышение уровня квалификации госслужащих, в том числе путем создания специализированных образовательных программ в области ГЧП в вузах;
- проведение просветительской работы в бизнес-сообществе, как в российском, так и зарубежном о возможностях и преимуществах ГЧП как сферы ведения бизнеса в России.

Список литературы

1. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. – 2004. – № 6. Электронный ресурс: <http://www.strana-oz.ru/>
2. Гагарин П. Государственно-частное партнерство: проблемы и перспективы развития. // Финансовая газета. – 11.04.2013 г.
3. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопр. экономики. – 2008. – № 8. – С. 68–69.
4. Коновалова М.Е. Государственно-частное партнерство и его роль в структурных преобразованиях экономики России // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 2 (34).
5. Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. Электронный ресурс: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/>
6. Шмелева Е. Связующее звено (интервью с начальником отдела развития частного-государственного партнерства Департамента инвестиционной политики и развития МЭР РФ Марией Ярмальчук) // Российская газета. – 9 октября 2012 г.

Рецензенты:

Гладилина И.П., д.п.н., профессор, профессор кафедры управления государственными и муниципальными закупками, Московский городской университет управления Правительства Москвы, г. Москва;

Землин А.И., д.ю.н., профессор, профессор кафедры управления государственными и муниципальными закупками, Московский городской университет управления Правительства Москвы, г. Москва.