

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВА

Шохин А.Н.¹, Оганнисян С.О.²

Актуальность исследования обусловлена курсом национальной политики в Российской Федерации в части поддержки инвестиционной деятельности, развития бизнес-комьюнити, а также достижения показателей по привлечению внебюджетных средств и улучшению инвестиционной среды. Объектом исследования выступают соглашения, возникающие в рамках взаимоотношений между властью и бизнесом. Предметом исследования – условия и особенности реализации таких взаимоотношений.

Ключевые слова:

Государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, взаимодействие государства и бизнеса, инвестиции, инфраструктурные проекты, бизнес.

¹ Шохин Александр Николаевич - д.э.н., профессор, заведующий кафедрой теории и практики взаимодействия бизнеса и власти, Президент НИУ ВШЭ, Президент Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП).

² Оганнисян Сосо Оганнесович – консультант отдела сопровождения проектов Министерства инвестиций, промышленности и науки Московской области

Государственно-частное партнерство (далее по тексту ГЧП) представляет собой один из способов развития инвестиционных проектов, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона может участвовать как в создании (проектировании, финансировании, строительстве и (или) реконструкции) объекта инфраструктуры, так и в его последующей эксплуатации и/или техническом обслуживании, в своих интересах и в интересах публичной стороны [1].

В данной работе под ГЧП подразумевается социально-экономическая и юридическая взаимосвязь между государством и бизнес-сообществом. Основной целью такой взаимосвязи является получение взаимовыгодных благ, улучшение и/или расширение инфраструктурных услуг, реализация долгосрочных или краткосрочных целей в системе существующего нормативного правового регулирования в Российской Федерации.

Рассматривая российский аспект развития института ГЧП, стоит отметить, что начальная точка эволюции взаимоотношений между бизнесом и властью в России пришлась на начало 90-х годов 20-го столетия [2]. Бизнес сообщество принимало участие в «Государственных» проектах, создавая крупные инфраструктурные объекты для государственных целей. При этом государство, со своей стороны, оказывало налоговые и организационные меры поддержки данным проектам. На схеме (рис. 1)(см. Приложение) отражена эволюция партнерства государства и бизнеса в России.

Стоит отметить, что совместная реализация инвестиционных проектов предполагает заключение соглашений с гибким разделением рисков, в различных форматах.

Можно сделать вывод, что на данный момент российский институт ГЧП, на основании накопленного опыта и сложившейся правоприменительной практики, имеет широкую палитру возможностей и механизмов при взаимодействии бизнеса и власти для реализации инвестиционных проектов. При этом формы реализации таких инвестиционных проектов с участием государства условно можно разделить на три категории [3]. На рис. 2(см. Приложение) отражены возможные формы ГЧП.

При анализе вышеуказанных форм, в рамках которых могут взаимодействовать государство и бизнес в целях реализации проектов ГЧП, отметим, что универсальной модели «по принципу шаблона» не существует, так как для каждого отдельного проекта требуется индивидуальный подход и соответствующая адаптация той или иной выбранной формы под интересы участников инвестиционных проектов, которая позволит оптимально учесть те или иные технические, экономические и финансовые критерии. Рассматривая практику заключения соглашений с применением механизма ГЧП, стоит отметить, что наиболее популярными выступают проекты, реализуемые в рамках Федерального закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» [4]. По состоянию на начало 2020 года в Российской Федерации заключено почти 3,1 тыс. концессионных соглашений с общим объемом инвестиционных обязательств 1,7 трлн. руб. [5]. При этом, соглашения, реализуемые в рамках Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ (далее по тексту 224-ФЗ) в российской практике немногочисленны [6]. По состоянию на

начало 2020 года на всех административных уровнях заключено всего 25 таких соглашений (1 — федеральное, 6 — региональных, 18 — муниципальных) с общим объемом инвестиций 59,6 млрд. руб., из которых 45,5 млрд. являются внебюджетными инвестициями.

Вместе с тем, соглашения, реализуемые по остальным формам взаимодействия государства и бизнеса, в количественном соотношении составляют менее 15% от всего объема заключенных соглашений. Анализируя практику по заключению инвестиционных соглашений, можно констатировать, что в настоящее время при наличии многообразия форм, накопленного опыта, разъяснительных и нормативно-правовых актов, позволяющих структурировать такие соглашения, все же существуют пробелы в законодательстве, вытекающие в виде следующих проблем, препятствующих взаимодействию государства и бизнеса при структурировании и реализации проектов ГЧП:

- нет разграничения проектов ГЧП и соглашений в сфере государственных закупок, в результате чего антимонопольные органы рассматривают некоторые соглашения, заключенные посредством механизма ГЧП как госзаказ;

- препятствия при подготовке частным партнером предложения о реализации проекта ГЧП, при этом публичная сторона (т.е. государство) имеет право отказать инвестору в силу п. 6 и п. 7 ст. 8 224-ФЗ, вместе с тем правовые основания для включения соответствующих расходов в бюджет на данном этапе у публичной стороны не имеются;

- правовая неопределенность при заключение концессионных соглашений в сфере ИТ на муниципальном уровне;

- отсутствие законодательного определения механизмов финансирования в ГЧП и

видов возмещения по минимальной гарантированной стоимости;

- отсутствие специальных мер поддержки для осуществления инвестиционной деятельности в рамках реализации проектов ГЧП.

В 2020 году ожидается принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства», разработанного Минэкономразвития России [7]. Законопроектом, в частности, предусматривается:

- совершенствование форм государственной поддержки проектам, реализуемым на основе КС и соглашений о ГЧП и МЧП, в том числе, повышение их правовой определенности (введение понятий капитального гранта и минимальной гарантированной доходности, уточнение понятия платы концедента);

- совершенствование конкурсных процедур, включая установление возможности обеспечения обязательств по участию в конкурсе только в форме банковской гарантии;

- защита интересов лица, осуществившего предпроектную подготовку в порядке «частной инициативы», в случае если по итогам рассмотрения такой инициативы и проведения конкурса данное лицо не определено победителем конкурса.

При этом некоторые проблемы остаются по-прежнему актуальными. Так, в части пересмотра положений о вступлении в переговорный процесс, на наш взгляд, необходимо посмотреть на ситуацию немного под другим углом, а именно: не с позиции, есть или нет средства на проект в бюджете, а с позиции, нужен или нет данный проект публичному партнеру. В 224-ФЗ необходима правовая норма, которая определяла бы по-

рядок рассмотрения частных инициатив. Резюмируя, можно сделать вывод, что для развития экосистемы проектов ГЧП, как инструмента взаимодействия государства и бизнеса, целесообразно применять следующие меры поддержки:

- льготные кредиты для поддержки концессионеров, принявших валютный риск или риск эпидемии на себя;

- выделение бюджетных средств нуждающимся регионам и муниципальным образованияам, которые возмещают частным партнерам дополнительные расходы по особым обстоятельствам или приняли иные финансовые обязательства для их поддержки (дополнительные субсидии, увеличение платы концедента и т.п.);

- предоставление налоговых преференций.

С целью развития экономики и поддержки инвесторов в рамках заключения соглашений целесообразно ранжировать проекты ГЧП, выделяя проекты, которые:

- создают возможность привлечения дополнительных частных инвестиций в инфраструктуру;

- решают вопросы безработицы;

- стимулируют отечественное производство.

Такие меры будут способствовать развитию взаимоотношений между государством и бизнес сектором. Необходимо отметить, что без уверенности в стабильности «правил игры» от бизнеса нельзя ожидать крупномасштабных инвестиций в экономику страны, кроме незначительного интереса и формального участия в крупных инфраструктурных проектах государства в целях самосохранения.

Список литературы

1. Зозулич, М.Ф., Хасанов С.Н. Роль государственно-частного партнерства при формировании и развитии инновационной инфраструктуры экономики // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. 2016. № 12. С. 31-37.

2. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» // М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016. [Электронный ресурс] URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (Дата обращения: 21.06.2020).

3. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство. Учебник М.: Юстицинформ, 2012. 384 с. (Серия «Образование»).

4. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. II).

5. Информационно-аналитический обзор о развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020> (Дата обращения: 24.07.2020).

6. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (ч. I).

7. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в це-

лях совершенствования механизмов государственно-частного партнерства» [Электронный ресурс] URL: <https://ovmf2.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=700720400060128042613803334&cacheid=02B549F1DE2502EE8C7212D5ACAA1435&mode=splus&base=PRJ&n=183575&rnd=8AA741E81F9C4BF2726A6C8DD9EAC112#2glsd47i2fk>(Дата обращения: 29.07.2020).

8. Сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <https://rostec.ru/news/4520461/>(Дата обращения: 29.07.2020).

9. Президент подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах

развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Президент России [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (Дата обращения: 19.07.2020).

10. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

11. Спиридонов Э.С., Долгов Д.В., Титов О.П. Особенности учета государственно-частного партнерства при строительстве транспортных объектов // Проблемы научной мысли. 2017. Т. 6. № 4. С. 33-39.

Приложение

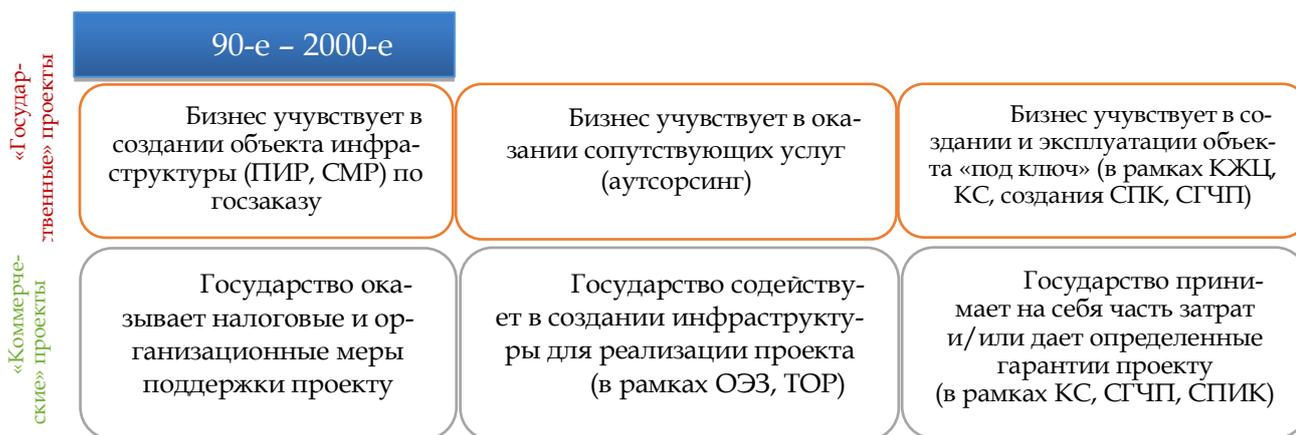


Рис. 1. История развития сотрудничества государства и бизнеса



Рис. 2. Формы реализации проектов ГЧП

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR DEVELOPING INTERACTION BETWEEN BUSINESS AND THE STATE

Alexander Shokhin-doctor of Economics, Professor, head of the Department of theory and practice of interaction between business and government, President of the higher school of Economics, President of the Russian Union of Industrialists and entrepreneurs (RSPP).

Soso Ogannisyan-consultant of the Department of complex infrastructure facilities and PPP projects of the Ministry of investment, industry and science of the Moscow region

The relevance of the research is determined by the course of national policy in the Russian Federation in terms of supporting investment activities, developing the business community, as well as achieving indicators for attracting extra-budgetary funds and improving the investment environment. The object of the research is agreements that arise in the framework of the relationship between government and business. The subject of the study is the conditions and features of the implementation of such relationships.

Key words

Public-private partnership, concession agreement, interaction between government and business, investment, infrastructure projects, business.