
СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПРОЦЕССЫ

УДК 334.012.35

М.А. Арзуманян

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Аннотация. В данной статье исследуется роль государственно-частного партнерства (ГЧП) в развитии современной экономики. Анализ современной литературы продемонстрировал разнообразие точек зрения в отношении распределения ресурсов и рисков между партнерами, а также основные критерии, оказывающие влияние на принятие решения о реализации проекта на основе ГЧП. В заключение автор указывает на необходимость более широкого исследования факторов, способствующих эффективному выстраиванию взаимоотношений между государством и частным сектором в целях улучшения жизни граждан и повышения конкурентоспособности страны на международной арене.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, финансирование инвестиционных проектов, риски, бизнес, общество.

Mariya Arzumanyan

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN EFFECTIVE MECHANISM FOR SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

Annotation. In this article the role of public-private partnership (PPP) in development of modern economy is investigated. The analysis of modern literature showed a variety of the points of view concerning distribution of resources and risks between partners and also the main criteria exerting impact on making decision on implementation of the project on the basis of PPP. In conclusion the author indicates the need of broader research of the factors promoting effective forming of relationship between the state and the private sector for improvement of life of citizens and increase in competitiveness of the country on the international scene.

Keywords: public-private partnership, financing of investment projects, risks, business, society.

В современных условиях развитие социальной инфраструктуры является одним из приоритетных направлений деятельности любого правительства. Вопросам изучения социальной инфраструктуры уделено значительное внимание со стороны отечественных исследователей. Так, А. С. Дудов, М. В. Бузмакова, Н. М. Логачева, М. Р. Туишева под социальной инфраструктурой понимают совокупность предприятий, учреждений, обеспечивающих функционирование всех институтов социальной сферы в предоставлении качественного образования, бытовых услуг, здравоохранения и культурного обслуживания [2; 4; 11; 15]. В последние годы в связи с экономической дестабилизацией России снизился уровень ожидаемого качества услуг, предоставляемых государством. Достижение задач, нацеленных на устранение текущих проблем, реализуется в рамках осуществления инвестиционных проектов и научно-исследовательских программ в различных отраслях. В условиях дефицита государственного бюджета органы власти стараются привлечь дополнительные инвестиции путем сотрудничества с частным сектором при помощи различного комплекса льгот. Заключение партнерства с государством обеспечивает предприятиям частного сектора не только поддержание их конкурентоспособности, но и возможное дальнейшее увеличение доли на рынке.

Фундамент механизма государственно-частного партнерства (ГЧП) базируется на нескольких экономических теориях.

Во-первых, на «теории тройной спирали» (TripleHelix), разработанной в Англии и Голландии в начале XXI в. Ее основоположниками являются профессора Г. Ицковейч и Л. Лейдесдорф. Тройная спираль символизирует союз между тремя элементами: власть, бизнес и университет, которые в свою очередь являются неотъемлемой частью национальной инновационной системы любой страны. На начальном этапе генерируются знания путем взаимодействия власти и вуза, затем в ходе трансфера вуз взаимодействует с бизнесом, а на рынок полученный продукт выводится совместно вузом, бизнесом и властью. Самым ярким примером этой теории являются кластеры [12].

Во-вторых, на теории X-эффективности Х. Лейбенштейна, который придерживается мнения, что институты или предприятия частного сектора не могут оказаться в условиях финансовой дестабилизации до тех пор, пока официально принятая финансовая и денежно-кредитная политика государства нацелена на поддержание их деятельности [10]. При этом истоком неэффективности функционирования частных структур является чрезвычайное вмешательство государства и бюрократизм. Отсюда, исходя из теории Лейбенштейна, необходимость создания ГЧП заключается в уменьшении источников X-неэффективности в общественных организациях и поддержании конкурентной рыночной среды. Стоит отметить, что задолго до этого Дж. Кейнс придерживался мнения, что вмешательство органов власти в инвестиционный процесс является фундаментом будущего экономического роста [7].

Признание значимости использования ГЧП как договора на финансирование государственных объектов в США можно отнести на середину XX в., позднее в 60-х гг. определение ГЧП расширяет свой смысловой диапазон, обозначая любое взаимодействие государства и бизнеса, например, в форме совместных государственно-частных предприятий, деятельность которых направлялась на модернизацию или перестройку городов. В современном мире одним из ключевых видов ГЧП является заключение контрактов между органами власти и частным сектором в рамках реализации национальных проектов и программ, нацеленных на социально-экономическое развитие [19].

В Европейском союзе (ЕС) на текущий момент времени сформировано достаточное количество документов, регламентирующих вопросы, связанные с ГЧП. Согласно «Зеленой книге», «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям», не существует универсального определения «государственно-частного партнерства». Под партнерством понимаются различные формы кооперации между властью и бизнесом, целью которых являются финансирование, строительство, модернизация, управление, эксплуатация инфраструктуры или же оказание услуг [6].

В Германии отсутствует единый нормативно-правовой акт, регулирующий государственно-частное партнерство. В связи важностью использования ГЧП для будущего развития государственно-частного сектора в 2005 г. были приняты законы об ускорении реализации ГЧП, «О платных дорогах», «О конкурсных ограничениях», а также созданы институты, отвечающие за координацию и содействие развитию ГЧП [14].

Важной особенностью выбора частного партнера во Франции является то, что существует лишь один тендер на все виды работ и услуг, что отличает от принятой англо-американской модели проведения конкурса. Нельзя не отметить отсутствие единого закона, объединяющего в себе все формы ГЧП. Каждая форма регулируется различными законодательными актами с учетом специфики сферы ее реализации [5].

Среди стран с наиболее развитой законодательной системой в сфере ГЧП можно выделить Великобританию, Австралию и Ирландию [9]. Отдельно стоит отметить Великобританию, где данный термин определяется как институциональный и организационный альянс между государством и

бизнесом, целью которого является реализация как национальных, так и международных инвестиционных проектов, нацеленных на предоставление доступа к получению гражданами качественных общественно важных услуг, а также повышение конкурентоспособности страны в мировом сообществе. Разнообразие форм подобного альянса варьируется от таких структур, как «частная финансовая инициатива» до совместно организованных компаний и концессий.

Самые первые проекты на основе ГЧП предполагали принятие государством на себя значительной части проектных рисков. Впрочем, убытки от реализации рисков эксплуатации не оказывали негативного влияния на осуществление возвратного финансирования, иными словами, государство брало на себя часть расходов на инфраструктуру независимо от результатов эксплуатационной деятельности построенных объектов. Принятие в 2005 г. Федерального Закона от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» повлияло на расширение использования механизмов ГЧП при разработке и реализации крупных транспортных проектов. Результатом принятия данного закона стало развитие таких инструментов, как Инвестиционный Фонд, типовые концессионные соглашения, тендеры по крупным транспортным проектам [17].

Между тем в России лишь в 2015 г. термин ГЧП получил свой правовой статус. Согласно Федеральному закону 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», государственно-частное партнерство (муниципально-частное партнерство) представляет собой юридически оформленное сотрудничество публичного и частного партнера на определенный срок, фундаментальными аспектами которого являются объединение ресурсов и справедливое распределение рисков. Основанием для этого сотрудничества является соглашение двух сторон, результатами которого являются привлечение в экономику денежных потоков от частного сектора и обеспечение органами государственной (муниципальной) власти доступности товаров, работ и услуг и повышение уровня их качества [16].

На наш взгляд, наибольший интерес вызывают механизмы финансирования и распределения рисков в рамках реализации инновационных проектов по поддержанию социально-значимой инфраструктуры на основе ГЧП. Характерной особенностью данных проектов является сопряженность с потенциально высокими рисками, значительным объемом вложенных ресурсов, а также длительным сроком их окупаемости. Обзор литературных данных по этому вопросу свидетельствует о страхе частного сектора в принятии участия в реализации подобных проектов без поддержки со стороны государства. Результаты исследования приведены в таблице 1.

Таблица 1

**Сравнительная таблица мнений экспертов в области ГЧП
по вопросу распределения ресурсов и рисков**

| Автор | Комментарии |
|----------------|--|
| Дж. Делмон | В рамках реализации ГЧП основная проблема заключается в распределении и смягчении рисков, поэтому был разработан целый набор механизмов, способствующих нивелированию их. В качестве примера можно привести передачу риска иным контрагентам-специалистам или сторонам, имеющий наилучший опыт в управлении ими [3]. |
| А. В. Белицкая | Государственно-частное партнерство представляет собой одну из форм взаимодействия государства и частного предпринимательства, включающая в себя контроль над объединением вкладов и распределение рисков [1]. |

Окончание таблицы 1

| Автор | Комментарии |
|---------------|---|
| П. Е. Климов | Неадекватное распределение рисков способствует возникновению масштабного провала проекта. Полное принятие рисков как со стороны государства, так и со стороны частного сектора приводит к высокому уровню убытков, а возможно и к отказу от участия в реализации проекта [8]. |
| А. А. Сергеев | Распределение рисков – одно из важнейших условий реализаций проектов на основе ГЧП, в связи с предоставлением государством дополнительных стимулов участия частного сектора в них. Правительству выделяется особая роль не только в прямом финансировании, но и в предоставлении надежной поддержки. В качестве такой поддержки автор рассматривает гарантию активов, связанные займы, гарантию возвращения долга, гарантию доходов, гарантию обменного курса, гранты и субсидии, продление концессии, изменение договорных обязательств. Также А. А. Сергеев уточняет, что базовый риск заключается в исполнении государством своих обязательств в долгосрочной перспективе, с учетом особенностей финансирования проектов на основе ГЧП [13]. |

Обобщая все вышеизложенное, можно заметить отсутствие конкретизации в отношении долей участия в финансировании и распределении рисков. В действующем законе РФ о ГЧП указано «справедливое» распределение рисков и обязательств между сторонами, но понятие «справедливости» никем не установлено. Это позволяет предположить, что с позиции современных реалий мира, в условиях пертурбации экономики финансирование инновационных инфраструктурных проектов, способствующих совершенствованию имеющейся инфраструктуры, сталкивается с серьезными проблемами еще на этапе планирования.

На основе проведенного исследования можно выделить следующие фундаментальные критерии при выборе проекта на основе ГЧП, представленные в таблице 2.

Таблица 2

Основные критерии, влияющие на выбор проекта на основе механизма ГЧП

| Главные участники | Ключевые аспекты | Комментарий |
|-------------------|---------------------------|---|
| Государство | Затраты на финансирование | Необходимость в балансе между рентабельностью собственного капитала (ROE) и более короткого срока погашения долга может привести к повышению тарифа для пользователей |
| | Затраты на разработку | Снижение затрат на юридические консультации, сборы за разработку и расходы на проведение due diligence |
| | Страхование | Дорогостоящие страховые полисы для минимизации рисков, связанных со строительными работами и эксплуатацией, а также некоторых специализированных рисков (в зависимости от отрасли компании, например, для нефтегазовой отрасли характерны неопределенность энергетической политики, нарушения в |

| Главные участники | Ключевые аспекты | Комментарий |
|----------------------|---|---|
| | | снабжении, риск ограниченности запасов из-за ограничивающих факторов политического характера и т.д.) |
| | Затраты на строительство | Снижаются затраты на строительство, так как часть ресурсов поступает от частного сектора |
| | Руководство проектом | Частный сектор способствует строгому контролю за операционную составляющую реализации проекта |
| Бизнес и государство | Распределение рисков | Ключевым фактором при соглашении о совместном финансировании является грамотное распределение рисков между партнерами |
| Бизнес | Налоги | Государство предоставляет налоговые льготы для своего партнера |
| | Ответственность | Частный сектор обязан понимать экологические и социальные проблемы, способствуя их разрешению |
| Общество | Налоги | Рост налогов в связи с отсутствием необходимого уровня компенсации от вложенных инвестиций |
| | Доступ к качественным или новым услугам | Цель реализации проекта – предоставление гражданам широкого спектра качественных услуг |
| Иные кредиторы | Обслуживание долга | Кредиторы в первую очередь озабочены вопросами, связанными с: прогнозируемыми доходами, операционными расходами, свободным потоком денежных средств, доступных для обслуживания долга (CADS) [18]. Для них важнее всего достаточность будущих доходов по проекту для покрытия операционных расходов и погашения задолженности по проекту с приемлемым запасом прочности |

Подводя итог вышесказанному, мы можем ответить на вопрос, какие же преимущества может обеспечить использование ГЧП:

- 1) во-первых, это повышение эффективности всех этапов реализации проекта;
- 2) во-вторых, доступ к дополнительным источникам финансирования;
- 3) в-третьих, использование передовых технологий (в том числе программного обеспечения) для решения запланированных задач. Вместе с тем стоит отметить, что существуют определенный спектр ограничений, связанных с реализацией проектов на основе ГЧП. Он представлен экономическими, социальными, политическими, правовыми и административными аспектами, которые должны быть тщательно оценены и рассмотрены правительством до утверждения проекта. Основные ограничения предоставляют собой следующее:

- предполагаемые высокие риски или же нехватка технического, финансового или управленческого потенциала для его реализации;

- затраты по реализации проекта ГЧП могут превышать инвестиционный капитал за счет возникновения дополнительных расходов (операционные и финансовые затраты), однако они могут быть возмещены за счет повышения показателей эффективности;

- изменения в эксплуатации и управлении активом инфраструктуры на основе ГЧП не всегда достаточны для получения высоких экономических показателей, если другие необходимые условия не будут соблюдены. Эти условия могут включать в себя реформы соответствующих секторов, нормативных требований, а также изменения в оперативной и управленческой практике эксплуатации объектов инфраструктуры.

Совершенно очевидно, что, несмотря на шаги, предпринимаемые со стороны законодательной власти как внутренних, так и внешних факторов экономики России в условиях нестабильности и неопределенности, механизм финансирования государственно-частного партнерства еще недостаточно развит. Данный механизм предлагает новый источник капитала и нивелирование затрат органов власти. Ключевым фактором, ведущим к партнерству, является тот факт, что все партнеры, как из государственного, так и частного сектора, хотят извлечь выгоду из совместного использования ресурсов и целей. Реализация модели государственно-частного партнерства не должна приводить к доминированию публичного интереса и игнорированию частных интересов. Текущее законодательство сегодня должно ориентироваться на поиск этого баланса.

Библиографический список

1. Белицкая, А. В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства / А. В. Белицкая. – М. : Статут, 2012. – 191 с. – ISBN 978-5-8354-0802-3.
2. Бузмакова, М. В. Социальная инфраструктура – важное звено национальной экономики / М. В. Бузмакова // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 1. – С. 63–67.
3. Делмон, Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практическое руководство для органов государственной власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.fa.ru/chair/gcp/news/Documents/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%BC%D0%BE%D0%BD%20public_private_partner.pdf (дата обращения : 22.04.2017).
4. Дудов, А. С. Социальная инфраструктура предприятий в современных условиях / А. С. Дудов // Управление экономическими системами : электронный научный журнал. – 2013. – № 12(60). – С. 11.
5. Захаров, А. Н. Использование зарубежного опыта государственно-частного партнерства в решении экономических задач России (на примере Франции) / А. Н. Захаров, М. С. Овакимян // Российский внешнеэкономический вестник. – 2012. – № 6. – С. 12–24.
6. Зеленая книга [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf (дата обращения : 07.04.2017).
7. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / Дж. М. Кейнс. – М. : Эксмо, 2007. – 960 с. – ISBN 978-5-699-20989-7.
8. Климов, П. Е. Распределение рисков в проектах государственно-частного партнерства / П. Е. Климов // Управление экономическими системами : электронный научный журнал. – 2012. – № 8(44). – С. 1–18.
9. Кузнецов, И. В. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства (США, Европа, Канада) / И. В. Кузнецов // Экономические науки. – 2012. – № 8. – С. 196–204.
10. Лейбенштейн, Х. Аллокативная эффективность в сравнении с «Х-эффективностью» / Х. Лейбенштейн // Вехи экономической мысли. Т. 2. Теория фирмы. – СПб. : Экономическая школа, 2000. – С. 477–506. – ISBN 5-900428-49-4.
11. Логачева, Н. М. Развитие социальной инфраструктуры регионов как фактор повышения уровня жизни населения / Н. М. Логачева // Социум и власть. – 2012. – № 5(37). – С. 105–108.
12. Пахомова, И. Ю. Модель «Тройная спираль» как механизм инновационного развития региона / И. Ю. Пахомова // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия «Экономика. Информатика». – 2012. – Т. 22. – № 7-1(126). – С. 1–6.
13. Сергеев, А. А. Особенности рисков в государственно-частном партнерстве / А. А. Сергеев // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2011. – Т. 4. – № 11. – С. 18–22.
14. Сухих, В. А. Государственно- частное партнерство: опыт России и Германии / В. А. Сухих, М. Н. Руденко, Е. Д. Оборина // Вестник Пермского университета. – 2013. – № 3(18). – С. 32–35.
15. Туишева, М. Р. Социальная сфера как экономическая категория и ее структура / М. Р. Туишева // Вопросы инновационной экономики. – 2012. – № 1(11). – С. 37–39.
16. 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» (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 17.03.2017).

17. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 22.03.2017).
18. EBRD Glossary of Project Finance Volume 1 (English – Russian) [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.ebrd.com/downloads/research/essay/pfeng.pdf> accessed date : 17.03.2017).
19. Public-private partnerships in the United States : Historical patterns and current trends [Electronic resource]. – Mode of access : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan041231.pdf> (accessed date : 07.04.2017).