

Мир науки. Социология, филология, культурология <https://sfk-mn.ru>

World of Science. Series: Sociology, Philology, Cultural Studies

Выпуск 3 - 2016 <https://sfk-mn.ru/issue-3-2016.html>

URL статьи: <https://sfk-mn.ru/PDF/03SFK316.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Лаенко О.А., Калинина Ю.О. Государственно-частное партнерство: анализ тенденций и перспектив развития // Мир науки. Социология, филология, культурология, 2016 №3, <https://sfk-mn.ru/PDF/03SFK316.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 316.334.2+346.34

Лаенко Ольга Андреевна

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Россия, Екатеринбург¹

Ассистент кафедры «Финансового менеджмента»

Аспирантка 2-го года обучения

E-mail: laenko_o@mail.ru

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_items.asp?id=881414

Калинина Юлия Олеговна

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Россия, Екатеринбург

Студентка, староста научного кружка

E-mail: yulya_2794@mail.ru

**Государственно-частное партнерство:
анализ тенденций и перспектив развития**

Аннотация. В статье развиваются направления социологического анализа сущности государственно-частного партнерства (ГЧП) и дается краткий обзор генезиса процедур социального взаимодействия государства и частных лиц в сфере обеспечения потребностей населения. Авторы основываются на описании актуальных тенденций в области ГЧП в разрезе региональной практики регионов и выделяются основные формы государственно-частного и муниципально-частного партнёрства (МЧП) в социальной сфере страны. Особое внимание обращено на значимость для социальной сферы взаимовыгодного диалога власти и предпринимательских структур. Сделан вывод о проблемах перспективного развития ГЧП и МЧП. Отмечено, что отрицательный социальный эффект проявляется в результате пробелов в законодательстве и из-за отсутствия качественно подготовленных чиновников для управления и контроля за договорной деятельностью властных структур с юридическими лицами.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; ГЧП; муниципально-частное партнерство; МЧП; концессионное соглашение; соглашение в ГЧП; неконцессионное договорное соглашение

Явления и процессы, связанные с государственно-частным партнерством (ГЧП), в сравнении с другими социально-экономическими категориями относительно недавно начали привлекать внимание и социологов, и экономистов. В то же время в современной экономической социологии уже имеются интересные компаративные исследования генезиса ГЧП (О.Е. Кузина [5]), а также описания технологий «узкого» применения осваиваемого

¹ 620144, Уральский ФО, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. 8-е Марта/Народной воли, д. 62/45

российскими предпринимателями опыта, как это делалось в работах И.А. Калинина относительно проблем безопасности в социуме [4].

Напомним, что, следуя общемировой тенденции, Российская Федерация (РФ) приходит к пониманию необходимости внедрения концепции «нового государственного управления». Сложившаяся внешнеполитическая обстановка и ее влияние на социально-политическое положение в стране обнажают необходимость реформирования системы государственного управления и изменение стиля и методов управления. Согласно концепции «нового государственного управления», функцией государства является не оказание общественных услуг гражданам, а организация этого процесса через передачу части своих функций в частные руки.

На сегодняшний день одним из самых эффективных инструментов решения социально-экономических задач выступает ГЧП, позволяющее использовать частные и государственные ресурсы на взаимовыгодных условиях, преследуя общественно-значимую роль в обеспечении потребностей населения. Инструменты ГЧП находят свое применение даже в таких проблемных отраслях социальной инфраструктуры, как социальное обеспечение, образование, здравоохранение, спорт и др.

В целом, это позволяет изыскивать значительные объемы инвестиций для социально-значимых проектов. Последнее дает возможность перераспределять риски каждой «договаривающейся» стороны и, соответственно, снизить бюджетные затраты.

За последние годы ГЧП являлось предметом изучения многих ученых, в связи с этим сформулировано множество определений ГЧП. По мнению авторов, наиболее полным является определение В.Г. Варнавского. Он определяет ГЧП как институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ до обеспечения общественный услуг [2].

Законодатель же концептуализирует ГЧП и относительно новое явление - муниципально-частное партнерство (МЧП) как юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничества публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера - с другой стороны. Цель: привлечение в экономику частных инвестиций, перераспределение и снижение рисков в деятельности властных структур по обеспечению доступности товаров, услуг и повышения их качества².

Взаимодействие государства и частного предпринимательства не является чем-то абсолютно новым для России. Опираясь на исследования указанных ранее ученых и историков, можно выделить немало примеров сотрудничества органов государственной власти и частных лиц. Так, система кормлений, просуществовавшая до 1555 г. основывалась на перекалывании части функций государством на частных лиц, которым давалась возможность содержать себя за счет средств населения. С конца XV и до начала XVI веков практически повсеместно были введены таможенные, соляные и винные откупа. Первый концессионный договор был заключен еще в 1555 г. с английской компанией на добычу железной руды. В период правления Петра I концессии заключались не только с

² О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. Закон Рос. Федерации от 13 июля 2015 г. № 115-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 1 июля 2015 г.; одобрено Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 8 июля 2015 г. // Рос. газ. - 2015. - 17 июля.

иностранными предприятиями, но и с отечественными частными лицами (Никите Демидову был передан железный завод). В XIX-XX вв. концессионные соглашения в основном заключались в сфере коммунального хозяйства, строительства железных дорог, заводов, инфраструктурных объектов (первые железные дороги в России были построены на условиях концессии). В период советской власти такие отрасли как обрабатывающая и добывающая промышленность, сельское хозяйство, железнодорожное хозяйство во многом развивались благодаря иностранным концессиям, однако с окончанием НЭПа концессионный механизм утратил свое значение и был забыт в последующий период [1].

В России государственно-частное партнерство в нынешнем его виде стало активно развиваться не так давно. Развитию этого направления послужило формирование соответствующей законодательной базы. Так в 2005 г. был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ. Этот закон позволил урегулировать отношения между государством и юридическим лицом при концессионных соглашениях³. В 2007 г. Министерство экономического развития уже опубликовало планы по развитию ГЧП. В 2015 г. был принят 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». Важно отметить, что и на муниципальном уровне стали принимать аналогичные правовые документы. Более 50% всех субъектов РФ уже приняли Региональный закон о ГЧП [8].

Не во всех регионах государственно-частное партнерство развивается одинаково. В регионах с высокими показателями развития ГЧП есть единый орган, который несет ответственность за выбор частного партнера, происходит учет ГЧП в документах стратегического планирования развития региона РФ, предоставляются налоговые и неналоговые льготы. То есть, властные институты имеют эффективную систему управления ГЧП. Однако, многие регионы РФ имеют низкий показатель развития ГЧП. Причиной этому является отсутствие институтов ГЧП (отсутствие планов по развитию ГЧП, разработки моделей реализации ГЧП, уполномоченных органов по координации ГЧП). Это сказывается на нехватке опыта реализации проектов ГЧП, а, значит, - низкой инвестиционной привлекательности инвестирования в такой форме [9].

В таблице 1 в авторской интерпретации представлена дифференциация субъектов РФ в зависимости от уровня развития ГЧП. Все субъекты РФ условно разделены на 5 групп: лидеры, субъекты, имеющие высокий, средний, ниже среднего и низкий уровень развития ГЧП.

Таблица 1

Субъекты РФ, дифференцированные по уровню развития ГЧП

Рейтинг	Наименование субъекта РФ
Лидеры (60-75%)	<u>Республики:</u> Татарстан; <u>Области:</u> Новосибирская область, Нижегородская область, Ленинградская область; <u>Города ФЗ:</u> Санкт-Петербург, Москва.

³ О концессионных соглашениях: федер. Закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 6 июля 2005 г.; одобрено Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 13 июля 2005 г. // Рос. газ. - 2005. - 26 июля.

Рейтинг	Наименование субъекта РФ
Высокий уровень (от 45 до 60%)	<u>Республики:</u> Башкортостан, Удмуртия, Коми; <u>Край:</u> Пермский и Краснодарский; <u>Области:</u> Самарская, Свердловская, Московская, Воронежская, Ульяновская, Тульская, Ростовская, Владимирская, Ярославская, Тамбовская области; <u>АО:</u> Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский.
Средний уровень (от 35 до 45%)	<u>Республики:</u> Саха, Бурятия, Чувашия; <u>Край:</u> Хабаровский и Приморский; <u>Области:</u> Калужская, Оренбургская, Псковская, Белгородская, Рязанская, Амурская, Сахалинская, Вологодская, Липецкая, Мурманская, Омская области.
Уровень развития ГЧП ниже среднего (от 25 до 35%)	<u>Республики:</u> Тыва, Хакасия, Карелия, Мордовия; <u>Край:</u> Алтайский, Красноярский, Ставропольский, Камчатский; <u>Области:</u> Кемеровская, Саратовская, Тверская, Томская, Пензенская, Кировская, Калининградская, Брянская, Астраханская, Челябинская, Иркутская, Смоленская, Ивановская, Новгородская, Костромская, Курганская, Курская, Архангельская, Волгоградская области, Еврейская автономная область.
Низкий уровень (до 25%)	<u>Республики:</u> Чечня, Алтай, Северная Осетия - Алания, Калмыкия, Крым, Дагестан, Кабардино-Балкария, Марий Эл, Карачаево-Черкесия, Адыгея, Ингушетия; <u>АО:</u> Ненецкий, Чукотский; <u>Край:</u> Забайкальский; <u>Области:</u> Тюменская, Орловская, Магаданская области; <u>Город ФЗ:</u> Севастополь.

По мнению исследователей, первое место в рейтинге реализации ГЧП-проектов за 2015 г. занимает ЖКХ - 194 осуществленных проекта. Несмотря на кажущуюся непривлекательность социальной сферы для частного предпринимательства, по количеству реализованных объектов она занимает второе место. Использование инструментов ГЧП в социальной инфраструктуре становится все более распространенным. Так в социальной сфере реализовано 165 проектов, в энергетической сфере - 163 проекта, в транспортной сфере - 64 проекта. На сегодняшний день на разных стадиях реализации находятся более 1000 проектов. В энергетической сфере наблюдается большой прирост реализации проектов ГЧП.

Формы осуществления ГЧП можно разделить по степени ответственности и, следовательно, рисков, которую государство и частный партнер делят между собой [7].

Исследователи выделяют три формы:

- концессионное соглашение;
- соглашение о ГЧП;
- неконцессионные договорные формы.

Концессионные соглашения характеризуются следующими признаками: обеспечение потребностей населения в предоставлении товаров, работ или услуг, осуществление которых, как правило, относится к законодательно установленным полномочиям органов государственной или муниципальных властей; особый субъектный состав и длительный период соглашения. Сторонами концессионного соглашения являются публичное образование и частное лицо (юридическое или частное лицо). В рамках концессионного соглашения могут

быть предусмотрены различные варианты распределения рисков. Согласно Федеральному закону №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» объектами таких соглашений могут выступать объекты социальной инфраструктуры, транспортной, инженерной, непосредственно используемые для обеспечения населения соответствующими товарами, работами и услугами. Концессионные соглашения имеют важнейшее преимущество, связанное с законодательной базой функционирования. Это позволяет не только расширять формы государственной поддержки ГЧП, но и привлекать сторонние инвестиции через эмиссию концессионных облигаций.

Соглашения о ГЧП регулируются ФЗ «Об основах государственно-частного партнерства», согласно которому сторонами соглашения выступают также публичное образование с одной стороны и субъект частного предпринимательства с другой. Объектом соглашения выступает имущество, используемое для обеспечения населения товарами, работами и услугами. Здесь также предусматривается распределение рисков между сторонами соглашения, а арсенал правовых средств намного шире, чем в случае концессионного соглашения. Все это обеспечивает гибкость в структурировании проектов, возможность изменить формы сделки. Не исключено, что именно с этим связан имеющийся сегодня опыт успешной реализации проектов [6].

В мировой практике распространены договорные формы ГЧП, согласно которым право собственности на объект сохраняется за частным лицом. Кроме того, предусматривается возможность прямого участия в соглашении о ГЧП финансирующей организации, что не является возможным в рамках концессионного соглашения.

Неконцессионной договорной формой чаще всего выступает инвестиционный договор. Преимущества такого договора заключается в гибкости в структурировании проекта, т.е. есть возможность повысить инвестиционную привлекательность проекта для предпринимателя, а также обеспечить интересы кредиторов проекта, также возможность изменить форму сделки [6].

Следует отметить, что доля государственных инвестиций снижается по мере роста доходности проекта ГЧП. Причиной этому служит то, что предприниматели вкладывают денежные средства в те проекты, от реализации которых можно получить максимум прибыли при минимальных рисках. В невыгодные проекты для бизнеса государству необходимо вкладывать больше своих ресурсов.

ГЧП, как и МЧП реально позволяют сократить расходы государственного и муниципальных бюджетов при оказании социально значимых услуг. Однако, следует с сожалением констатировать, что недостатки, указанные социологами и, прежде всего, О.Е. Кузиной [5], продолжают оставаться не до конца исправленными. Так, до сих пор имеются противоречия в нормативно-правовом регулировании деятельности этой перспективной формы сотрудничества государства и частного бизнеса, а также достаточно высоким оказывается барьер слабой подготовленности российских чиновников к бизнес-ориентированному эффективному управлению. На уровне авторской констатации отметим, что в региональном аспекте представленной нами практической и научной ниши остро ощущается нехватка создания структур, способных в интересах конкретных территорий не только «отсеивать», но и контролировать процесс реализации социально-ориентированных проектов. Здесь особая задача встает перед междисциплинарным поиском социологов и экономистов при выработке типовых схем активизации МЧП в различных отраслях, а также типовых регламентов функционирования неконцессионных договорных форм.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белицкая А. Государственно-частное партнерство: историко-правовой аспект // История государства и права. - 2010, - №21 - С. 21-26.
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. 192 с. - ИМЭМО РАН, 2009. В 2-х томах. Том 2.
3. Гаипова Т.Ф. Особенности государственно-частного партнерства в России. http://vestnikes.vlsu.ru/fileadmin/_temp_/Gaipova_T.F._Osobennosti_gosudarstvenno-chastnogo_partnerstva_v_Rossii.pdf.
4. Калинин И.А. государственно-частное партнерство как инструмент управления безопасностью дорожного движения в городском социуме // Гуманитарные и социальные науки. - 2011. №3. С. 207-214.
5. Кузина О.Е. Барьеры развития государственно-частного партнерства в России: социальный анализ // Социологический журнал. - 2011. №3. С. 88-116.
6. Единая информационная система государственно-частного партнерства в РФ. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.pppi.ru/> (дата обращения 22.11.2016).
7. Государственно-частное партнерство: теория и практика. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://instituciones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> (дата обращения 22.11.2016).
8. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. <http://www.fa.ru/chair/gcp/Documents/Рекомендации.pdf> (дата обращения 19.11.2016 г.)
9. Рейтинг регионов России по уровню развития ГЧП 2014-2015. http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/12d18e9e-946b-483a-bd63-c203347a4693/raytingREG-Block_16-03-2015_WEB.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=12d18e9e-946b-483a-bd63-c203347a4693 (дата обращения 19.11.2016 г.).

Laenko Olga Andreevna

Ural state university of economics, Russia, Yekaterinburg
E-mail: laenko_o@mail.ru

Kalinina Yulia Olegovna

Ural state university of economics, Russia, Yekaterinburg
E-mail: yulya_2794@mail.ru

Public-private partnership: analysis of tendencies and prospects of development

Abstract. The paper develops the direction of the sociological analysis of the essence of public-private partnership (PPP) and provides an overview of the genesis of the procedures of social interaction between the state and individuals in the field of population. The authors based on the description of current trends in the field of PPPs in the context of regional practices of regions and highlighted the main form of public-private and public-private partnership (MPP) in the social sphere of the country. Particular attention is drawn to the importance of social dialogue between the authorities and mutually beneficial business structures. It is concluded that the problems of perspective development of PPP and MPP. It is noted that the negative social effect is a result of gaps in legislation and due to the lack of trained officials for quality control and monitoring of contract activities of authorities with legal entities.

Keywords: public private partnership; PPP; municipal-private partnership; MPP; concession agreement; an agreement in the PPP; non-concessional contractual agreement

REFERENCES

1. Belitskaya A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: istoriko-pravovoy aspekt // Istoriya gosudarstva i prava. - 2010, - №21 - S. 21-26.
2. Varnavskiy V.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. 192 s. - IMEMO RAN, 2009. V 2-kh tomakh. Tom 2.
3. Gaipova T.F. Osobennosti gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii. http://vestnikes.vlsu.ru/fileadmin/_temp_/Gaipova_T.F._Osobennosti_gosudarstvenno-chastnogo_partnerstva_v_Rossii.pdf.
4. Kalinin I.A. gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument upravleniya bezopasnost'yu dorozhnogo dvizheniya v gorodskom sotsiume // Gumanitarnye i sotsial'nye nauki. - 2011. №3. S. 207-214.
5. Kuzina O.E. Bar'ery razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii: sotsial'nyy analiz // Sotsiologicheskii zhurnal. - 2011. №3. S. 88-116.
6. Edinaya informatsionnaya sistema gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v RF. [Elektronnyy resurs] - Rezhim dostupa: <http://www.pppi.ru/> (data obrashcheniya 22.11.2016).
7. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya i praktika. [Elektronnyy resurs] - Rezhim dostupa: <http://instituciones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> (data obrashcheniya 22.11.2016).
8. Rekomendatsii po realizatsii proektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. <http://www.fa.ru/chair/gcp/Documents/Rekomendatsii.pdf> (data obrashcheniya 19.11.2016 g.)
9. Reyting regionov Rossii po urovnyu razvitiya GChP 2014-2015. http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/12d18e9e-946b-483a-bd63-c203347a4693/raytingREG-Block_16-03-2015_WEB.PDF?MOD=AJPERES&CACHEID=12d18e9e-946b-483a-bd63-c203347a4693 (data obrashcheniya 19.11.2016 g.).