ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Ю.В.Смолякова
Аспирант Поволжского института бизнеса

Аннотация: Развитие партнерства государства и бизнеса в решении задач социально - экономического развития в последние годы стало одной из ведущих задач органов государственной власти большинства развитых стран. Россия же, находится только в самом начале пути становления ГЧП и существуют ряд актуальных проблем, которые препятствуют развитию механизма ГЧП.

Успешный рост российской экономики в последние годы требует ускоренного развития и обновления многих инфраструктурных объектов. Неудовлетворительное состояние транспортной, энергетической, жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры становится препятствием как для реализации перспективных планов крупного бизнес, так и для исполнения государством своих обязанностей. Потребность в капитальных вложениях в инфраструктурные объекты в России, по разным оценкам, составляет 240-300 млрд.долл. Такие инвестиции самостоятельно не способны осуществить не государство, ни бизнес. Лишь их партнерство делает возможным реализацию крупных проектов, что, в конечном счете, способствует общему развитию и процветанию.[1]

В последние годы тематика государственно-частного партнерства привлекает все большее внимание как органов власти, так и делового сообщества. Такого рода разновидности взаимодействия бизнеса и государства, как государственно-частное партнерство позволяет эффективно решать множество социальных и экономических вопросов путем объединения ресурсов частного и государственного секторов ГЧП все чаще рассматривается как один из наиболее действенных механизмов повышения эффективности государственных инвестиций за счет привлечения капитала и управленческого опыта частного сектора. Государственно-частное партнерство создает широкие возможности и для частного сектора, открывая доступ к новым сферам экономики, ранее недоступным для компаний. Таким образом, государство и бизнес взаимно заинтересованы в развитии ГЧП.

В настоящее время в России предпринят ряд шагов, направленных на стимулирование развития форм ГЧП. В частности, создаются особые экономические зоны, технопарки, центры трансферта технологий, Российская венчурная компания, делаются попытки реального применения концессионного законодательства в крупных инфраструктурных проектах; все в больших масштабах партнерские проекты реализуются в коммунальном хозяйстве и в сфере культуры; ведется поиск путей использования механизмов ГЧП в высокотехнологичных отраслях производства продукции и услуг, в сфере здравоохранения, науки и образования.

---

1. [1] Регулирование государственно- частного партнерства в инновационной сфере// Проблемы теории и практики управления-2007г.-№11-с.14

Несмотря на предпринимаемые в последние годы усилия, Россия находится только в самом начале сложного процесса создания необходимой системы управления проектами ГЧП и имеет ряд проблем требующих решений для реализации государственно-частных проектов (Рисунок 1.)

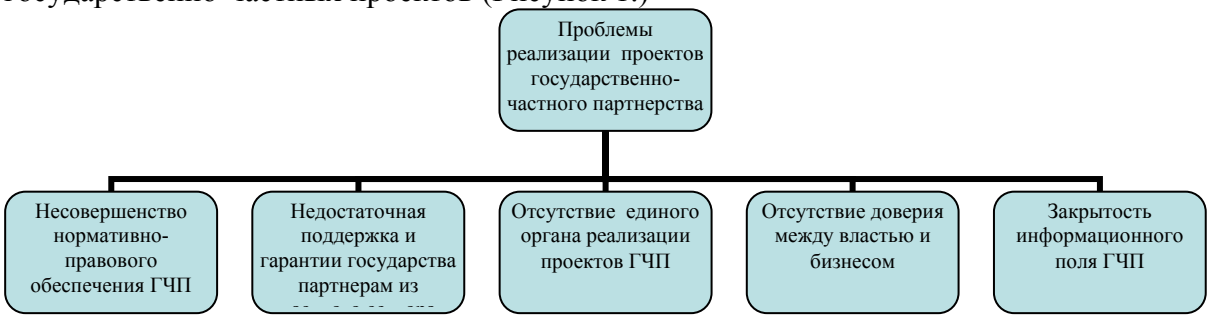


Рисунок 1.Проблемы реализации проектов государственно-частного партнерства

1.Одной из основных проблем на пути реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства, является недостаточное нормативное правовое обеспечение. При этом неопределенность правовых механизмов государственно-частного партнерства создает значительные риски, прежде всего, для частных инвесторов – участников государственно-частного партнерства.

С этой целью необходимо разработать систему правового регулирования отношений между органами государственной власти и субъектами предпринимательской деятельности в области реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства, в частности:

определить основные формы государственно-частного партнерства;

определить приоритетные направления использования механизмов государственно-частного партнерства;

сформировать единую систему государственного управления проектами, реализуемыми на основе государственно-частного партнерства;

создать условия для получения региональными инвестиционными проектами поддержки за счёт средств Инвестиционного фонда Российской Федерации;

определить порядок участия представителей бизнеса в обсуждении и принятии решений по вопросам государственно-частного партнерства;

снизить риски участия в проектах, реализуемых на основе государственно-частного партнерства.

2. Поддержка и высокий уровень гарантий со стороны государства партнерам из частного сектора является важным фактором развития ГЧП В большинстве крупных проектов ГЧП, реализованных в России, использовались механизмы кредитного финансирования. В то же время в мировой практике наряду с кредитной формой активно используется механизм облигационных займов.

Необходимо дальнейшее совершенствование кредитных форм финансирования, а также развитие законодательства для более эффективного использования облигационных займов.

Фактически, все реализуемые сейчас проекты в сфере ГЧП подразумевают прямое или косвенное финансирование со стороны государства, которое тесно

связано с политическим процессом, происходящим в стране или на региональном уровне. Смена политического курса или, к примеру, главы региона может привести к прекращению государственного финансирования или вообще поддержки проекта. Данное положение существенно беспокоит частный сектор, ведь проекты ГЧП в России - это, как правило, крупные долгосрочные проекты в сфере инфраструктуры.

Четкое соблюдение органами власти принятых на себя обязательств в рамках партнерства, неизменность следования проводимой политики будут являться залогом успешного развития ГЧП и повышения интереса частного сектора к работе с государством.

В силу специфики областей использования ГЧП, а также в силу возможных законодательных ограничений проекты ГЧП могут оказаться не рентабельными. Другими словами, на практике может возникнуть ситуация, когда доход от эксплуатации объекта не отвечает первоначальным ожиданиям. В таком случае мировая практика говорит о необходимости гарантирования минимальной выручки от проекта и разработке процедуры компенсации доходов концессионера.

На данный момент в России не разработаны удачные инструменты разрешения этой ситуации на стадии эксплуатации объекта. С одной стороны, этому мешает недостаточно развитая правовая база для осуществления компенсационных платежей. Государство ограничено как в возможности предоставления гарантий, так и в допустимых формах бюджетных расходов. С другой стороны, зависимость от ежегодного бюджетного цикла вводит нестабильность в само государственное финансирование.

Возможным решением может быть получение государственных субсидий/субвенций или государственных кредитов (в рамках, к примеру, федеральных целевых программ). Однако такие расходы должны будут учитываться в бюджете, а следовательно, их размер подлежит ежегодному прохождению через всю процедуру утверждения бюджета. Результаты таких обсуждений далеко не однозначны и будут ставить проекты ГЧП в зависимость от политической ситуации в стране, а значит, существенно повышать их риски.

Необходимо создать более мобильный инструмент компенсации концессионеру минимального дохода без необходимости ежегодного одобрения бюджета.

3. Отсутствие единой системы управления - одна из основных причин, сдерживающих развитие системы ГЧП в России. Международный опыт показывает, что с учетом сложности координации действий между различными ведомствами для более эффективного применения ГЧП целесообразным является создание единого государственного органа, ответственного за развитие ГЧП. Такой орган должен стать эффективным посредником между бизнесом и государством, единым экспертными центром для обеих сторон по вопросам ГЧП.[1]

Необходимо сосредоточить полномочия различных ведомств в рамках единого центра, что приведет к повышению ответственности за участие в проектах государства, позволит снизить сроки согласования со всеми

[1] Риски бизнеса в частно- государственном партнерстве // Общество и экономика -2007г.-№5-с.173

заинтересованными ведомствами и повысить их координацию при работе с частным секторов в рамках ГЧП.

Подобная структура могла бы стать эффективным инструментом страхования и гарантирования рисков проектов ГЧП, могла бы также оказать существенную поддержку при разработке и совершенствовании нормативно-правовой базы ГЧП, осуществляя экспертизу существующих и разрабатываемых нормативно-правовых актов.

4.Низкий уровень доверия между властью и бизнесом, слабый уровень диалога между частным и государственным сектором, а также чрезвычайно высокий уровень коррупции, пронизавшей все уровни государственной власти в стране. Определенные трудности также связанны и с непонимаем выгод от использования ГЧП в государственном и частном секторах, а также общественностью.

Сейчас ГЧП развивается в условиях колоссального дефицита доверия, в то время как доверие - основной элемент эффективной реализации ГЧП. ГЧП - это, прежде всего, партнерство между людьми, между чиновниками и бизнесменами. Очевидно, что в атмосфере доверия легче достичь общности и гармонизации интересов участвующих сторон. Доверие в общем плане представляет собой уверенное ожидание благоприятного исхода потенциально незащищенных взаимодействий между агентами-партнерами.[1]

Причины высокого уровня недоверия кроются не только в сегодняшнем дне, но и имеют исторические корни. На протяжении всего советского периода государственная политика в экономической и социальной сфере формировалась «сверху», то есть государство исходя из собственных интересов устанавливало «правила игры» для экономических агентов и принуждало к их исполнению. Эта политика не предполагала ни согласия экономических агентов с «правилами игры», ни ответственности государства за соблюдение правил.

Важно отметить, что причины недоверия кроются не только в поведении государства, но и представителей частного сектора. Мировой опыт показывает, что не столь редки ситуации, когда компании, например, умышленно занижают стоимость проекта, чтобы выиграть тендер и получить доступ к государственному финансированию; качество предоставления услуг также может оказаться не соответствующим требуемому уровню и стандартам. Таким образом, недобросовестные бизнесмены также играют против укрепления развития ГЧП.

Доверие не может быть установлено по велению «сверху», это всегда долгосрочный процесс. Лишь по мере накапливания опыта успешной реализации проектов ГЧП, формирования необходимой нормативно-правовой и институциональной среды развития ГЧП, повышения уровня уважения и взаимного учета интересов между сторонами будет развиваться и укрепляться взаимное доверие. Это довольно длительный процесс, но без успешного движения в этом направлении развитие ГЧП не будет иметь смысла.

---

[1] Ориентация государственно-частного партнерства на крупные инфраструктурные проекты// Экономические науки-2007г. -№8(33),-с.171

5.Закрытость информационного поля государственно-частного партнерства. Несмотря на высокий интерес к ГЧП, на профессиональном уровне заниматься проектами ГЧП могут лишь очень немногие компании, а уровень информированности о возможностях и преимуществах ГЧП остается в целом на невысоком уровне с обеих сторон. Нередка ситуация, к примеру, когда российские предприниматели узнавали о возможности участия в проектах ГЧП на выставках и конференциях за рубежом.

В связи с этим важным направлением развития ГЧП должно стать информирование широких слоев деловой общественности и чиновников о ГЧП, о тех вариантах партнерства, которые предлагает эта концепция.

Мировой опыт показывает, что проекты ГЧП часто вызывают неоднозначную реакцию в обществе, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Дело в том, что преимущества ГЧП часто не лежат на поверхности, их нужно последовательно, профессионально и аргументировано разъяснять широкой общественности. Передача областей, традиционно относящихся к сфере деятельности государства, в частный сектор часто вызывает тревогу и опасения у населения.

Именно поэтому представители бизнеса, правительства и сектора бюджетных услуг должны выработать совместный план действий по более эффективному и систематическому разъяснению преимуществ, которые приносят обществу проекты ГЧП.

Для некоторых чиновников и бизнесменов многие из преимуществ ГЧП не являются очевидными. Более того, в ряде стран эти преимущества яростно оспариваются влиятельными силами в обществе. Соответственно, необходимо представлять как позитивные, так и негативные последствия или сценарии проектов ГЧП. При этом следует использовать аргументы в пользу проектов Ч ГЧП как со стороны государства, так и со стороны бизнеса.

При обосновании важности конкретных проектов ГЧП необходимо разрабатывать планы информационно-разъяснительной работы, налаживать взаимодействие со всеми группами заинтересованных лиц, разъяснять общественную значимость проекта.

Информационно-разъяснительная работа имеет важный практический интерес для участников партнерства и в области финансирования. Повышая информированность заинтересованных сторон о проекте и тем самым получая общественную поддержку проекта, возможно снизить предполагаемый уровень риска и таким образом повлиять на процентные ставки в сторону понижения, сокращая стоимость заимствований.

Очевидно, что на темпы развития проектов ГЧП оказывает влияние общая экономическая и политическая ситуация в стране. Экономический рост последних лет, политическая стабильность, повышение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, развитие законодательной и подзаконной базы в стране, рост благосостояния населения создают в целом благоприятную внешнюю среду для развития проектов ГЧП.

Потенциал государственно-частного партнерства в России можно оценить как высокий. Решение проблем функционирования государственно-частного партерства и развитие эффективных институтов взаимодействия государства и

бизнеса в России выступает одним из важнейших условий формирования эффективной экономической политики, повышения инвестиционной и инновационной активности, роста конкурентоспособности страны, а также развития производственной и социальной инфраструктуры. России. Партнерство бизнеса и власти делает возможным реализацию проектов, которые не могли бы быть реализованы каждой из сторон в отдельности, что способствует в конечном итоге общему развитию и процветанию. Такое взаимодействие позволит увеличить темпы роста ВВП, повысить эффективность бюджетного сектора экономики и социальной сферы, снизить издержки всех уровней при реализации инфраструктурных проектов.

Список литературы

1. Ориентация государственно-частного партнерства на крупные инфраструктурные проекты// Экономические науки-2007г. -№8(33).-с.163-171
2. Понятие «Государственно-частного партнерства» и подходы к его определению// Актуальные проблемы управления-2007г.-№1.-с.47-50
3. Регулирование государственно- частного партнерства в инновационной сфере// Проблемы теории и практики управления-2007г.-№11-с.8-15
4. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект//Власть-2006г.-№7-с.14-19
5. Использование мирового опыта государственно-частного партнерства в России//ЭКО-№ 2008г.-с.104