

УДК 338.242.4

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ СПОСОБ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Чернова С. В., Каратаев А. С.

ГБОУ ВПО «Сургутский государственный университет ХМАО-Югры», Сургут, Россия (628400, Сургут, пр. Ленина, 1), e-mail: chernsvet@yandex.ru; karataev86@mail.ru

Изучен финансовый механизм целевых программ, особое внимание уделено финансированию целевых программ. Предложен альтернативный способ финансирования целевых программ – государственно-частное партнерство (ГЧП). Рассмотрены различные подходы к трактовке категории ГЧП, а также формы ГЧП. Формами ГЧП являются контракты, арендные и лизинговые договора, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия, концессии. В российской практике используются все формы ГЧП, кроме концессий. В то же время концессия – развитая и перспективная форма партнерства, которая позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности, оставляя за государством право распоряжения государственной собственностью. В последнее время Россия активно предпринимает шаги по институционализации концессий, однако существует ряд нерешенных проблем в этой области, а именно отсутствие законодательства о государственной собственности, о ГЧП в отношении принятия, распределения правомочий и защиты интересов сторон партнерства, дефицит высококвалифицированных кадров, способных профессионально составлять долгосрочные концессионные договоры.

Ключевые слова: целевые программы, финансовый механизм целевых программ, государственно-частное партнерство.

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP AS THE ALTERNATIVE WAY TO FINANCE THE GOAL-ORIENTED PROGRAMS: PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT

Chernova S. V., Karataev A. S.

GBOU VPO «Surgut State University» (628400, Surgut, avenue Lenina, 1), e-mail: chernsvet@yandex.ru; karataev86@mail.ru

We have investigated the financial mechanism of goal-oriented programs, special attention is paid to finance the goal-oriented programs. We have proposed the alternative way to finance the goal-oriented programs - Public-Private Partnership (PPP). The different approaches to the category of the PPP and many forms of the PPP are considered. Contracts, rent and leasing contracts, production sharing agreements, joint ventures, concessions are the forms of the PPP. In Russia all forms of the PPP except concessions are used. At the same time the concession is developed and perspective form of partnership which allows both partners to plan their activity. Also PPP gives the right to dispose of state property to state. Russia has been actively taking steps to institutionalize the concessions in recent years, but there are many open questions in this sphere, such as an absence of legislation on state property, on the PPP concerning the acceptance and distribution of rights, the interest's protection of the partners, and lack of highly-skilled staff, which is capable to make professionally a long-term concession contracts.

Key words: goal-oriented programs, financial mechanism of goal-oriented programs, Public-Private Partnership (PPP).

В настоящее время в Российской Федерации важными инструментами реализации экономических и социальных функций государства являются приоритетные национальные проекты и целевые программы в форме федеральных, региональных и муниципальных долгосрочных и ведомственных целевых программ, федеральной адресной целевой программы.

Актуальным вопросом финансового обеспечения целевых программ является формирование эффективного механизма реализации программ.

Финансовый механизм целевых программ представляет собой совокупность элементов, способов, методов и инструментов формирования, использования и распределения финансовых ресурсов для программных мероприятий.

Основными элементами финансового механизма являются:

- 1) финансовое планирование;
- 2) финансирование;
- 3) финансовый аудит на базе мониторинга эффективности расходования бюджетных средств;
- 4) анализ и оценка своевременности, непрерывности, полноты и достаточности финансирования.

Особое место в составе элементов финансового механизма реализации целевых программ отводится их финансированию.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ст. 179) целевые программы финансируются за счет бюджетных средств, т.е. традиционным способом финансового обеспечения целевых программ является программно-целевое бюджетирование. Данный способ является наиболее простым вариантом финансирования целевых программ, т.к. средства напрямую выделяются из бюджета конечным получателям.

Однако анализ статистических данных свидетельствует о том, что финансирование на основе программно-целевого бюджетирования недостаточно. Так, в 2011 г. финансирование федеральных целевых программ составило лишь 9,86 % от расходов федерального бюджета [4]. В этих условиях особую значимость приобретает поиск альтернативных способов финансирования, а именно посредством механизмов рыночной экономики. Наиболее привлекательным способом финансирования целевых программ представляется консолидация финансовых ресурсов государства и частного сектора.

В последние десятилетия в экономике ряда развитых и развивающихся стран возникла особая форма взаимодействия государственного и частного секторов. Такое партнерство именуется термином Public-Private Partnership (PPP), в российской литературе – "государственно-частное партнерство" (ГЧП).

Существуют два подхода к трактовке категории государственно-частного партнерства. Согласно первому подходу ГЧП отождествляют с косвенной приватизацией. Данный подход учитывает масштабность участия частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов и программ от государства,

а именно финансирование, проектирование, строительство, владение и эксплуатация государственных предприятий [7].

В соответствии со вторым подходом ГЧП находится на границе государственного и частного секторов, не являясь при этом ни приватизированным, ни национализированным институтом. Это своего рода "третий путь", позволяющий использовать политические по сути формы улучшения предоставления населению общественных (публичных) благ [6].

Итак, государственно-частное партнерство представляет собой кооперацию государства и частного сектора с целью реализации общественно значимых проектов и программ в различных сферах деятельности. При этом ГЧП позволяет частному партнеру реализовать свой потенциал, а государству сохранить право собственности и контрольные функции в социально значимых секторах экономики. Государство устанавливает цели и задачи проектов и программ с позиций общественных интересов, определяет количественные и качественные показатели достижения целей, осуществляет текущий и последующий контроль реализации проектов, а частный партнер берет на себя ответственность за оперативную деятельность на разных стадиях проектов и программ.

Разделение правомочий собственности между государственным и частным секторами экономики в рамках ГЧП касается права контроля над использованием активов, права на доход, на управление, на изменение капитальной стоимости объектов соглашений и на переуступку тех или иных собственнических правомочий другим лицам [2, с. 62].

Согласно западноевропейскому подходу основным признаком государственно-частного партнерства является участие сторон в кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости. В свою очередь, процесс ее создания в значительной степени определяется характером перераспределения задач и рисков между государством и частным партнером. При этом каждый партнер принимает на себя те задачи и ответственность, которые он может обеспечить с лучшим качеством и эффективностью. Это и есть синергический потенциал партнерства.

Государственно-частное партнерство имеет широкий спектр различных форм, которые представлены в таблице.

Таблица. Формы государственно-частного партнерства

Форма ГЧП	Суть формы ГЧП
Контракты	Государство предоставляет частным компаниям контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг, на управление, поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи.
Аренда, лизинг	Государство передает частному партнеру государственное имущество во временное пользование и за определенную плату. Договор аренды

	предполагает возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В случае договора лизинга частный партнер всегда имеет право выкупить государственное имущество.
Соглашения о разделе продукции	Государство предоставляет частному партнеру на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а частный партнер обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и частным партнером в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела.
Совместные предприятия	В зависимости от структуры и характера совместного капитала совместные предприятия могут быть акционерными обществами или совместными предприятиями с долевым участием сторон. Возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений, а также риски определяются долей в акционерном капитале. Существенная особенность совместных предприятий – постоянное участие государства в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности.
Концессия	Государство (концедент), оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера (концессионера) выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной собственностью концессионер вносит плату на условиях концессионного соглашения. Право собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

В российской практике используются все формы ГЧП, кроме концессий. В то же время концессия – это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства, так как она носит долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности, но в то же время государство оставляет за

собой право распоряжения государственной собственностью, передавая концессионеру только права владения и пользования объектом государственной собственности. Частный партнер обладает полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, однако у государства остается достаточное количество рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты интересов общества.

На сегодняшний день в России состояние производственной инфраструктуры можно оценить как неудовлетворительное. Электроэнергетика, автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, трубопроводный транспорт, коммунальное хозяйство являются наиболее уязвимыми отраслями экономики. Основные фонды крайне изношены. За последние 10–15 лет практически не осуществлялось инвестиций в развитие инфраструктуры, не строились новые мощности. Даже в условиях экономического роста в России не наблюдается адекватного увеличения производства и массированного притока инвестиций в производственную инфраструктуру. Причинами такой ситуации являются:

- 1) дефицит бюджетных средств для обеспечения расширенного воспроизводства в отраслях инфраструктуры;
- 2) институциональная неготовность государства к передаче определенных прав на инфраструктуру частному сектору;
- 3) высокие риски инвестирования в капиталоемкие объекты при отсутствии гарантий государства.

В России необходимо избавиться от устоявшегося стереотипа, согласно которому только частная компания эффективна, а государство является неэффективным собственником по определению. Если брать в качестве критерия эффективности прибыль, то в большинстве случаев это так. Но при объективном экономическом анализе нельзя смешивать эффективность с точки зрения хозяйствующего субъекта и эффективность для общества. То, что может быть эффективным для частной компании, вовсе не означает автоматически эффективность для общества. И наоборот: частная компания, например, никогда не станет держать избыточные мощности и дублирующие сети, она их выведет из оборота как неэффективные, а государство в интересах общества, хоть и с повышенными издержками производства, может и должно иметь «запас прочности», достаточный для работы сетевых систем в чрезвычайных ситуациях [1].

В нашей стране отсутствует концепция управления государственной собственностью. Государство не очерчивает границу своей ответственности за государственную собственность перед частным партнером. Законодательная власть должна официально принять закон, устанавливающий перечень объектов, не подлежащих приватизации.

Неясность в вопросах передачи части прав собственности государства частному сектору, отсутствие законов о государственной собственности, национализации и других важнейших нормативных актов обуславливают чрезвычайно высокие риски инвестирования частных средств в объекты принадлежащей государству инфраструктуры. Законодательное закрепление прав пользования объектами государственной собственности за частными компаниями в рамках концепции ГЧП (в первую очередь, концессий), предоставление правовых гарантий этим компаниям по возврату вложенных средств позволит значительно снизить риски частных инвестиций и активизировать процесс привлечения отечественного и зарубежного капитала в объекты государственной собственности [1].

В последнее время Россия активно предпринимает шаги по институционализации концессий. 21 июля 2005 года Государственной думой РФ был принят Федеральный закон №115-ФЗ "О концессионных соглашениях", в 2008 году был создан Экспертный совет по вопросам концессионного законодательства при Государственной думе РФ. В 2009 году Экспертным советом был принят модельный региональный закон «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства», а в 2011 году обсуждались предложения по созданию условий для реализации государственно-частного партнерства по энергоэффективности в бюджетной сфере посредством заключения энергосервисных договоров.

В Российской Федерации имеется значительный потенциал для развития многих форм ГЧП, однако для его практической реализации необходимо решение ряда следующих проблем:

1) ГЧП нельзя рассматривать узко, только как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие проекты властей всех уровней. Нужно учитывать реальные интересы обеих сторон. Необходимо разобраться в особенностях российской модели взаимодействия государства и частного сектора. Эффективное партнерство реально только при условии полной ясности и предсказуемости стратегии дальнейшего развития страны. Без уверенности в стабильности от частных партнеров нельзя ожидать ничего, кроме показного интереса и формального участия в крупномасштабных проектах государства в целях самосохранения. Эффективность партнерства при этом может быть утрачена;

2) необходим существенный прогресс в развитии российского законодательства о государственно-частном партнерстве, в особенности, в отношении принятия, распределения полномочий и защиты интересов сторон партнерства;

3) разработка проблемы концессий ведется в стране не системно: власть сосредоточивается в основном на законодательных вопросах, не уделяя должного внимания экономическим и социальным проблемам, механизму функционирования и регулирования

концессий. В то же время проблема концессий не сводится к одному или нескольким законам. Она имеет комплексный, институциональный характер и должна решаться на основе системного подхода;

4) требуется создать координирующий и регулирующий орган, который будет учитывать интересы разнородных организаций, участвующих в законотворческой деятельности в области концессий как базовой формы ГЧП, и разрабатывать единую концептуальную основу;

5) необходимо подготавливать высококвалифицированные кадры, способные профессионально составлять долгосрочные концессионные договоры. В настоящий момент специалистов такого уровня не готовят российские образовательные учреждения, отсутствуют соответствующие программы и спецкурсы. Нет методик по составлению государственными органами власти инвестиционных договоров с длительными сроками окупаемости инвестиций. А если учесть, что по такому договору государственная собственность переходит во владение и пользование частной компании на 20–50 лет, то можно понять ту ответственность, которая ложится на чиновника любого уровня, подписывающего концессионный договор от имени государства.

Таким образом, для эффективной реализации целевых программ и, как следствие, успешной модернизации объектов инфраструктуры страны, оказания в необходимом объеме услуг населению, должны активно использоваться механизмы государственно-частного партнерства для привлечения частного капитала. Одновременно с этим очевидно, что данный процесс требует сегодня усиления внимания к научно-обоснованному методологическому его обеспечению, формированию и детальной проработке законодательной базы с учетом специфических особенностей российской экономики.

Список литературы

1. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки: журнал для медленного чтения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?article=988&numid=21> (дата обращения 04.04.2012).
2. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С. 61-77.
3. Лукьянова К. А. Формирование и функционирование механизма государственно-частного партнерства: научно-теоретические и практические аспекты // Лизинг. – 2011. – №2. – С.50-62.

4. Федеральные целевые программы и Федеральная адресная инвестиционная программа. Инвестиционный фонд Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/08-tree_files-fl-364.pdf (дата обращения 12.04.2012).
5. Федоткина О. П. Финансовый механизм реализации приоритетных национальных проектов: проблемы и перспективы развития // ГОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/67758/doc.htm (дата обращения 05.12.2011).
6. Gerrard M. B. What Are Public-Private Partnership, and How Do They Differ from Privatizations? // Finance & Development. – 2001. – Vol.38, №3.
7. Public-Private Partnership: Financing a Common Wealth. Wash., 1985. P.67.

Рецензенты:

Сахаров Геннадий Владимирович, доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, профессор Сургутского государственного университета ХМАО-Югры, ГБОУ ВПО Сургутского государственного университета ХМАО-Югры, г. Сургут.

Крымов Сергей Михайлович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Организация производства и маркетинг» ФГБОУ ВПО Донского государственного технического университета, г. Ростов-на-Дону.