

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами

УДК – 316.42

АСРИЯНЦ КАРИНЭ ГЕННАДЬЕВНА

к.э.н., доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление»
ФГОБУ ВО «Дагестанский государственный университет»,

e-mail: divikas@mail.ru

ПРИНЦИПЫ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация. *Предметом работы* является направление совершенствования организационно-правовых основ взаимодействия бизнеса с органами государственной власти. *Цель работы* — разработка мер по совершенствованию взаимодействия бизнеса с органами государственной власти. *Методология проведения работы* — основывается на общенаучных принципах конкретности, объективности, на основах комплексности; использованы такие общенаучные методы, как анализ, систематизация, сравнительно-правовой анализ, описательный, логический, структурно-функциональный методы. *Результаты работы* — изучено взаимодействие бизнеса с органами государственной власти на современном этапе, исследованы принципы и формы взаимодействия бизнеса с органами государственной власти на современном этапе, осуществлен анализ практики взаимодействия бизнеса с органами государственной власти, выявлены проблемные аспекты взаимодействия бизнеса с органами государственной власти. *Область применения результатов* — развитие данного механизма позволяет повысить эффективность управления государственным имуществом и увеличить финансовую отдачу от экономических активов, которые принадлежат государству, что выгодно отличает ГЧП от приватизационной политики. ГЧП призвано обеспечить реформирование системы государственного управления, перейти к новой концепции отношений бизнеса и государства, способной выступить в качестве локомотива преобразований не только в системе государственного управления, но и в коммерческом секторе. **Выводы.** По итогам реализации проектов в традиционных для ГЧП областях бенефициарами являются как партнеры в лице государства (налоговые поступления и совершенствование инфраструктуры экономики) и крупной частной компании (доходы от эксплуатации объекта на условиях, закрепленных в соглашении по проекту), так и простые граждане (занятость на строящихся и введенных в эксплуатацию объектах и общественные блага, связанные с повышением качества жизни). Впрочем, при реализации мегапроектов существуют и значительные риски, связанные с некорректной оценкой расходов и сроков ввода объекта в эксплуатацию, конкуренции со стороны альтернативных объектов, финансовой устойчивости проекта и возможной отдачи для концессионера. Помимо этого, в случае участия иностранных инвесторов интересы зарубежных акционеров могут вступать в противоречие с целями государства и населения (например, в сфере соблюдения экологических параметров проекта).

Ключевые слова: бизнес-структуры, органы государственной власти, государственное частное партнерство.

ASRIYANTS KARINE GENNADIEVNA

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of "State and Municipal Management" of FSEBI of HE "Dagestan State University",

e-mail: divikas@mail.ru

PRINCIPLES AND FORMS OF INTERACTION OF BUSINESS WITH THE GOVERNMENTAL AUTHORITIES IN THE MODERN PERIOD

Abstract. *The subject of the study* are the trends of improvement of organizational and legal foundations of interactions of business with the governmental authorities. *The goal of the study* is the development of measures on the improvement of interaction of business with the governmental authorities. *The methodology of completing the study* is based on the general scientific principles of specificity, objectivity, foundations of complexity, using such general scientific methods as analysis, systematization, comparative legal analysis, descriptive, logical, structural-functional methods. *The results of the work* - we have studied interactions of business with the governmental authorities in the modern period, researched the principles and forms of business interaction with the governmental authorities in the modern period, we have analyzed the practice of interaction of business with the governmental authorities, we have found problem aspects of interaction of business with the governmental authorities. *The area of application of the results* - the development of this mechanism allows to increase the effectiveness of management of governmental property and increase the financial return from the economic assets that belong to the state which makes PPP positively stand out from the privatization policy. PPP serves to provide for the reformation of the system of governmental administration, transition to a new concept of relationship of business and the state, capable of serving as a locomotive of transformations not only in the system of state management, but also in the commercial sector. **The conclusions:** Based on the implementation of projects in the traditional for PPP areas, the beneficiary-partners are the state (tax receipts and the improvement of economic infrastructure), a large private company (profits from using the site on the conditions settled in the agreement on the project), and the general public (employment at sites being built and sites that are in use, as well as public good related to the improvement of the quality of life). However, when implementing megaprojects, there are significant risks existing as well that are related to an incorrect evaluation of expenses and deadlines of placing the site in service, competition from alternative sites, financial sustainability of the project, and a possible return from the concessioner. Besides that, in the case of foreign investors' participation, the interests of foreign stockholders may be in contradiction with the goals of the state and the population (for example, in the area of following the environmental parameters of the project).

Keywords: business structures, the governmental authorities, state-private partnership.

В последнее время как один из основных подходов в сфере реализации инфраструктурных проектов широко применяется государственно-частное партнерство (ГЧП, англ. Public-Private Partnership) [9]. При надлежащем управлении ГЧП способно обеспечить государственному сектору ряд преимуществ, к примеру, облегчить финансовое бремя государственного сектора, обусловленное ростом расходов на развитие инфраструктуры, дать возможность делегирования рисков от государственного сектора частному и повысить эффективность расходования средств на инфраструктуру за счет более эффективных, менее затратных и надежных услуг.

Термин ГЧП впервые возник в восьмидесятых годах в условиях либерализации экономики. Для указанного периода характерно снижение размера государственного сектора и активное вовлечение частного капитала в целях создания и эксплуатации разнообразных инфраструктурных объектов. В результате появилось особое государственное регулирование, при котором государство, оставляя право собственности за собой, осуществляет контроль за осуществлением деятельности переданных объектов [7]. Таким образом, основополагающим признаком ГЧП является создание объектов либо выполнение функций, относящихся изначально к государственному сектору.

Канадский совет по государственно-частным партнерствам характеризует ГЧП как совместное предприятие государственного и частного секторов, которое строится на опыте каждого партнера и больше всего соответствующее установленным государственным потребностям за счет надлежащего распределения ресурсов, рисков и выгод.

Казначейство Великобритании трактует ГЧП как соглашение между двумя или более организациями, позволяющее им работать совместно над достижением общих или совместимых целей и предполагающее в некоторой степени разделение полномочий и ответственности, сов-

местное предоставление ресурсов, разделение риска и взаимную выгоду.

Европейской комиссией рассматривается партнерство в виде договоренности между двумя или более сторонами, которые согласились работать совместно над достижением общих и/или совместимых целей, при которой предполагается разделение полномочий и обязанностей, совместные инвестиции ресурсов, разделение ответственности или риска и, в идеале, выгод.

В соответствии со взглядами Н.А. Игнатюк [9] ГЧП представляет сотрудничество юридических лица, граждан и/или их объединений с представителями публичной власти, которое производится на основании объединения ресурсов, а также потенциала, направленного на осуществление государственной политики в целях решения общественно значимых задач.

В.Г. Варнавский [5] считает, что государственно-частное партнерство – это юридически оформленная (чаще имеющая конкретный обозначенный срок), предусматривающая совместное инвестирование с последующим распределением рисков система отношений государственного сектора с юридическими лицами, муниципальными образованиями, а также гражданами Российской Федерации. В свою очередь, государственная и/или муниципальная собственность, а также различные виды предоставляемых услуг являются предметом рассматриваемой системы отношений.

Таким образом, в литературе представлено множество альтернативных определений ГЧП. Поскольку ГЧП – явление достаточно новое, существует некоторая неопределенность, и в различных странах используются различные содержательные трактовки ГЧП.

Согласно определению Всемирного банка (World Bank), ГЧП характеризуется соглашением между публичным и частным партнерами, стремящимися к производству и оказанию инфраструктурных услуг, целью которого является повышение эффективности бюджетного финансирования и привлечение инвестиций.

Наиболее содержательным является определение ГЧП Всемирного банка, являющегося главным мировым центром развития ГЧП и ориентированного на многочисленные формы взаимодействия государства с бизнесом. Ключевым элементом этого определения является акцент на «партнерском» подходе к предоставлению инфраструктуры в противоположность отношениям с «незаинтересованным» поставщиком.

Согласно трактовке Всемирного банка, в рамках ГЧП каждая сторона берет на себя ответственность за какой-либо элемент общего предприятия, и они работают совместно; или же обе стороны несут совместную ответственность за каждый элемент. ГЧП предполагает разделение риска, ответственности и выгод и используется в обстоятельствах, когда может обеспечить эффективное расходование средств налогоплательщиков.

Для отражения различных целей и требований проектов прибегают к различным видам партнерств. ГЧП, как правило, различаются по степени участия частного сектора.

На одном полюсе находится предоставление услуг государством, когда вся ответственность за оказание государственных услуг возлагается на государственный сектор, а на другом полюсе находятся частные услуги, когда все обязанности берет на себя частный сектор. По мере перемещения ГЧП от полностью государственных услуг к другому полюсу степень участия частного сектора возрастает.

При использовании модели ОМ за все аспекты эксплуатации и обслуживания отвечает частный сектор. Однако частный партнер не обязательно отвечает за финансирование, но может управлять фондом капитальных инвестиций и определять порядок использования средств совместно с публичным партнером.

Модель DBO предусматривает ответственность частного партнера за проектирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание проекта в течение определенного периода времени, прежде чем он будет передан публичному партнеру.

Согласно модели DBFO, частный партнер отвечает за финансирование, проектирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание объекта инфраструктуры. В данном случае публичный партнер почти всегда сохраняет за собой полное право собственности на проект.

В рамках модели ВТО частный партнер отвечает за финансирование, проектирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание объекта инфраструктуры в течение срока действия концессии. По истечении ее срока действия объект инфраструктуры передается публичному партнеру.

Модель ВОО аналогична проектам, осуществляемым на условиях «строительство-владение-эксплуатация-передача», но частный партнер бессрочно сохраняет право собственности на объект инфраструктуры. Публичный партнер соглашается лишь приобретать предоставляемые услуги в течение фиксированного периода времени.

ГЧП также различаются по источникам финансовых ресурсов и принадлежности объектов.

Достаточно удачной является классификация, предложенная А.А. Алпатовым, А.В. Пушкиным, Р.М. Джапаридзе [4], которые выделили несколько механизмов ГЧП в зависимости от поставленных задач отдельно взятого проекта:

- а) концессия;
- б) государственные контракты;
- в) особые экономические зоны;
- г) Инвестиционный фонд Российской Федерации;
- д) соглашение о разделе продукции;
- е) аренда (лизинг);
- ж) инфраструктурные облигации;
- з) совместные предприятия и другие формы.

Согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (далее – Закон № 224-ФЗ) [2], государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков, сотрудничестве публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с данным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Законом определен перечень принципов разработки и реализации проектов государственно-частного партнерства: открытость и доступность информации о государственно-частном партнерстве; обеспечение конкуренции; отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом; добросовестное исполнение сторонами соглашения обязательств по соглашению; справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения; свобода заключения соглашения.

Самой распространенной моделью партнерства государства и частного сектора в современной России является концессия. Латинское слово «concession» означает уступку права, то есть государство на определенный промежуток времени уступает свое право пользования объектом инфраструктуры частному партнеру. В свою очередь, Всемирный банк определяет договор концессии как соглашение, в соответствии с которым частная сторона предоставляет в аренду активы для оказания услуг государственным органом на продолжительный срок и при этом отвечает за финансирование определенных проектов в течение установленного периода. По истечении срока действия договора новые активы переходят государственному сектору.

Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ о концессионных соглашениях [3] (далее – Закон № 115-ФЗ) регулируются концессионные соглашения непосредственно в соответствии с моделью строительство – передача – эксплуатация (ВТО), что предусматривает только публичную собственность в отношении объекта концессионного соглашения. Иные договорные модели не подлежат регулированию Законом № 115-ФЗ, что обусловило принятие Закона № 224-ФЗ.

Отдельного внимания заслуживает понятие «квази-ГЧП проекты». Под ними понимаются инфраструктурные проекты, основой которых являются государственный заказ, федеральные и региональные целевые программы, а также социально-экономические соглашения [2]. И ГЧП, и квази-ГЧП проекты обеспечивают производство общественных благ, снижают остроту социально-экономических проблем. Однако если для проектов ГЧП характерно совместное финансирование, управление и реализация публичным и частным партнерами, то квази-ГЧП проекты выполняются лишь одним из партнеров.

Для проектов ГЧП характерны долгосрочные инвестиции и детальная юридическая проработка (например, закрепление концессионными соглашениями). Квази-ГЧП проекты осуществляются на основе инвестиций, которые при определенных обстоятельствах (например, секвестре бюджетных расходов) могут быть перенесены на более поздние сроки или вообще аннулированы. Квази-ГЧП проекты имеют меньшую сложность при структурировании в сравнении с классическими проектами ГЧП. Однако лишь проекты ГЧП, предоставляющие частному партнеру надежные юридические гарантии выполнения своих обязательств публичным партнером, способны стимулировать привлечение значительных частных инвестиций.

Мы рассматриваем ГЧП как механизм, предполагающий равноправие публичного и частного партнеров, посредством которого происходит справедливое разделение прав и обязанностей по реализации инфраструктурного проекта, а также распределение рисков.

Различия между проектами ГЧП и проектами государственных закупок (включая проекты квази-ГЧП, реализуемые в рамках федеральных целевых программ) в части равноправия сторон крайне существенны. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [1] не предусматривает такого равенства. Часть 1 его статьи 8 рассматривает лишь равенство участников закупок между собой, но не равенство частного и публичного партнеров, что подчеркивается и терминологией Закона №44-ФЗ: публичный партнер в нем именуется «заказчиком», а частный – лишь «исполнителем». В отличие от государственных закупок, нормы законодательства о ГЧП, включая концессионные соглашения, отдельно оговаривают вопрос равенства публичной и частной сторон. При заключении соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашениях частный инвестор выступает в качестве равноправного партнера государства.

Таким образом, ГЧП открывает возможности для совершенствования механизма инвестирования в развитие общественной инфраструктуры за счет привлечения ресурсов и компетенций частных инвесторов. При этом равноправный статус публичного и частного партнеров позволяет находить такие варианты распределения проектных рисков, издержек и выгод, при которых создание новых и модернизация существующих инфраструктурных объектов силами частного партнера оказываются привлекательными для обеих сторон соглашения и эффективными с позиций общества в целом. Поэтому механизм ГЧП может быть использован для ускорения темпов и повышения качества создания новых и модернизации существующих инфраструктурных объектов в различных сферах экономики.

Литература

1. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ о государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.
2. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ о концессионных соглашениях // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2005. № 30 (часть II). Ст. 3126.
3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ о федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 14. Ст. 1652.
4. Алимурзаева (Рамазанова), А. Д., Асриянц, К. Г. *Социально-экономическое развитие республики Дагестан : прогнозы и реалии* // *Аллея науки*. – ИП Шелистов Денис Александрович (Издательский центр «Quantum»). Том 4. № 15. 2017.
5. Алтатов, А. А. *Государственно-частное партнерство : механизмы реализации*. – М. : Альпина Паблишерз, 2010. С. 49.
6. Блинов, А. В. *Малое предпринимательство : теория и практика*. – М. : Норма, 2013. С. 39.
7. Бухвальд, Е. М., Виленский, А. В., Чепуренко, А. Ю. *Предпринимательство, рынок и экономический рост*. – М., 2012. С. 29.
8. Варнавский, В. Г. *Государственно-частное партнерство : некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 9. С. 41–50.
9. Гоосен, Е. В., Никитенко, С. М., Гоосен, К. Д. *Региональная дифференциация института государственно-частного партнерства в России : материалы конференции «Модернизация экономики и общества» 2–5 апреля 2013 г.*
10. Джамалудинова, М. Ю. *Государственное и муниципальное управление : Введение в специальность : учеб. пособие*. – М. : Изд-во «Русайнс», 2015.
11. Дмитриева, Е. О., Гусева, М. С. *Центры развития государственно-частного партнерства : анализ*

- международной практики создания и развития // Интернет-журнал «Науковедение». 2016. Том 8. № 6.
12. Игнатюк, Н. А. Государственно-частное партнерство : учебник для вузов. – М. : Юстицинформ, 2012. С. 145.
13. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017 : текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» / Ассоциация «Центр развития ГЧП». – М. : Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2016.
14. Йескомб, Э. Р. Государственно-частное партнерство : основные принципы финансирования ; пер. с англ. – М. : Альпина Паблишер, 2015.
15. Клинова, М. В. Государство и частный капитал в поисках прагматического взаимодействия. – М., 2009. С. 89.
16. Макаров, И. Н. Отношения собственности и ГЧП : постановка проблемы / И.Н. Макаров // Вести высших учебных заведений Черноземья. 2010. № 1. С.101–104.
17. Ромашова, Л. О. Тенденции развития малого предпринимательства в России // Знание. Понимание. Умение. 2011. № 2. С. 96.
18. Сизова, Е. С. Развитие инфраструктуры здравоохранения и качества услуг с использованием механизма государственно-частного партнерства : дис. ... канд. экон. наук. – М., 2016. С. 25.
19. Современный экономический словарь. – 5-е изд., перераб и доп. / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 2007.
20. Экономическая теория лоббизма : оценка экономической эффективности / П.А. Толстых. – М. : Современные исследования социальных проблем. 2013. № 1.
21. Grouit, P. A. Public and private sector discount rates in public-private partnerships // *The Economic Journal*. 2003. T. 113. No. 486. P. 62.
22. Korolyova, A. Y., Lobanov, P. A. Public-private partnership in the system of social and economic relations of modern RUSSIA // *Contemporary Problems of Social Work*. 2015. T. 1. No. 1. P. 67–73.
23. Sadka? E. Public-private partnerships a public economics perspective // *CESifo Economic Studies*. 2007. T. 53. No. 3. P. 466.

References:

1. Federal Law No. 224-FZ of July 13, 2015 *On Public-Private Partnership, Municipal-Private Partnership in the Russian Federation and Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation* // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 2015. No. 29 (Part I). Art. 4350.
2. Federal Law of July 21, 2005 No. 115-FZ *On Concession Agreements* // *Collected Legislation of the Russian Federation*. 2005. No. 30 (Part II). Art. 3126.
3. Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FZ *On the federal contract system in the procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs* // *Collection of legislation of the Russian Federation*. 2013. No. 14. Art. 1652.
4. Alimirzaeva (Ramazanova), A. D., Asriyanets, K. G. Socio-economic development of the Republic of Dagestan : Forecasts and realities // *Alley of Science*. – Publisher: IP Shelistov Denis Alexandrovich (Publishing Center Quantum). 2017. Vol. 4. No. 15.
5. Alpatov, A. A. *Public-private partnership : Implementation mechanisms*. – Moscow : Alpina Publishers, 2010. P. 49.
6. Blinov, A. V. *Small business : theory and practice*. – Moscow : Norma, 2013. P. 39.
7. Buchwald, E. M., Vilensky, A. V., Chepurenko, A.Yu. *Entrepreneurship, market and economic growth*. – M., 2012. P. 29.
8. Varnavsky, V. G. *Public-private partnership : some issues of theory and practice* // *World Economy and International Relations*. 2011. No. 9. P. 41–50.
9. Goosen, E. V., Nikitenko, S. M., Goosen, K. D. *Regional differentiation of the institution of public-private partnership in Russia : materials of the conference Modernization of the economy and society* on April 2–5, 2013.
10. Jamaludinova, M. Yu. *State and municipal management : Introduction to the specialty : Tutorial*. – Moscow Publishing house Rusains, 2015.
11. Dmitrieva, E. O., Guseva, M. S. *Centers for the development of public-private partnerships : analysis of international practice of creation and development* // *Internet-journal Naukovenie*. 2016. Vol. 8. No. 6.
12. Ignatyuk, N. A. *Public-private partnership: a textbook for universities*. – Moscow : Justicinform, 2012. P. 145.
13. *Research Public-Private Partnership in Russia 2016–2017 : Current Status and Trends, Regions' Rating* // Association PPP Development Center. – Moscow : Association Center for PPP Development, 2016.
14. Jescomb, E. R. *Public Private Partnership : Fundamental Principles of Financing ; Trans. with English*. – Moscow : Alpina Publisher, 2015.
15. Klinova, M. V. *The state and private capital in search of pragmatic interaction*. – M., 2009. P. 89.
16. Makarov, I. N. *Property Relations and PPP : Statement of the Problem* / I.N. Makarov // *News of higher educational institutions of the Chernozem region*. 2010. No. 1. P.101–104.
17. Romashova, L. O. *Tendencies of small business development in Russia* // *Knowledge. Understanding. Skill*. 2011. No. 2. P. 96.
18. Sizova, E. S. *Development of health infrastructure and quality of services using the mechanism of public-private partnership : Dis. ... Art. Ph. D.* – M., 2016. P. 25.
19. *Modern economic dictionary*. – 5th ed., pererab and additional / B. A. Raizberg, L. Sh. Lozovsky, E. B. Starodubtseva. – Moscow : INFRA-M, 2007.
20. *The economic theory of lobbyism : an estimation of economic efficiency* / P.A. Thick. – M. : Contemporary

Studies of Social Problems. 2013. No. 1.

21. *Grout, P. A. Public and private sector discount rates in public-private partnerships // The Economic Journal. 2003. T. 113. No. 486. P. 62.*

22. *Korolyova, A. Y., Lobanov, P. A. Public-private partnership in the system of social and economic relations of modern RUSSIA ^ Contemporary Problems of Social Work. 2015. T. 1. No. 1. P. 67–73.*

23. *Sadka, E. Public-private partnerships a public economics perspective // CESifo Economic Studies. 2007. T. 53. No. 3. P. 466.*