

УДК 332.02

МЕТОДЫ И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

METHODS AND MECHANISMS OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

Т. В. Девяткина¹, Е. В. Петрова²

T. V. Devyatkina¹, E. V. Petrova²

¹*ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный педагогический университет имени И. Н. Ульянова», г. Ульяновск*

²*ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный педагогический университет им. И. Я. Яковлева», г. Чебоксары*

Аннотация. В статье представлены методы и механизмы государственно-частного партнерства, рассмотрен отечественный и зарубежный опыт исследований по данной теме.

Abstract. The article presents the methods and mechanisms of state-private partnership, considers the domestic and foreign research works on the given subject.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, государственная политика, мотивация бизнеса, инновационная деятельность.*

Keywords: *state-private partnership, state policy, motivation in business, innovation activity.*

Актуальность исследуемой проблемы. Проблема формирования государственно-частного партнерства (ГЧП) является актуальной в современных экономических условиях. Органичным дополнением к формированию кластерной структуры партнерства образовательной и инновационной сфер и субъектов агропромышленного комплекса являются методы и механизмы ГЧП.

Материал и методика исследований. Методологической базой исследования послужил системный подход к изучению экономических категорий. При решении конкретных задач использованы методы системного анализа, сравнений и аналогий.

Результаты исследований и их обсуждение. Одним из основных механизмов расширения ресурсной базы и мобилизации неиспользованных резервов для экономического развития, повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью является ГЧП. Такое партнерство представляет собой относительно новое явление в мировом хозяйстве, отражающее процессы расширения и усложнения форм взаимодействия государства и бизнеса. ГЧП мы можем определить как систему долгосрочных отношений между государством и представителями частного сектора по реализации определенного проекта на заранее определенных условиях распределения доходов или неимущественных выгод, расходов и рисков.

Из данного определения вытекают основные признаки ГЧП: 1) средне- и долгосрочный характер отношений; 2) представительство сторон государственным и частным сектором экономики; 3) фиксация отношений (прежде всего, правовая (контрактная) или же в форме соглашений о сотрудничестве, не связанных с возникновением гражданско-правовых обязательств); 4) совместное объединение ресурсов для осуществления деятельности; 5) распределение рисков, расходов и выгод между сторонами (государственным и частным сектором) в соответствии с объемами их участия в реализации проектов.

В зарубежной практике классификацию форм ГЧП проводят в соответствии с принятой моделью взаимодействия государства и бизнеса. Так, в «Зеленой книге о государственно-частных партнерствах и местном законодательстве о государственных контрактах и концессиях» формы ГЧП имеют контрактный или институциональный характер.

В рамках ГЧП контрактного характера (табл. 1) отношения регулируются контрактами. Такая форма партнерства имеет следующие разновидности: частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative, Великобритания) или «Эксплуатационная модель» (Betreibermodell, Германия), «Модель уступки» (Concessive model) [2].

Таблица 1

Характеристика ГЧП контрактного характера

Вид формы	Характеристика
Частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative, Великобритания) и «Эксплуатационная модель» (Betreibermodell, Германия)	Частный сектор может строить и эксплуатировать объекты общественного пользования, такие как дороги, тюрьмы, больницы, школы, пожарные и полицейские участки и т. п., а правительство платит за предоставленные услуги
«Модель уступки» (Concessive model)	Предполагает оказание услуг и строительство объектов по договору вместо государства, при этом под постоянным контролем последнего. В случае недостатка у пользователей средств для оплаты услуг государство предоставляет им субсидии

В рамках ГЧП институционального характера (табл. 2) создается самостоятельный объект под проект как совместное предприятие (англ. Joint Venture, нем. Kooperationsmodell) либо как специальная компания (Special Purpose Vehicle) [2].

Таблица 2

Характеристика ГЧП институционального характера

Вид формы	Характеристика
«Совместный объект»	Объект находится в совместном ведении государственного и частного партнеров
«Объект передачи»	Объект находится под доминирующим контролем частного собственника либо передается государству

Наибольшее распространение на региональном и муниципальном уровнях получили проекты ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры и инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса, в поддержке приоритетных отраслей экономики, в частности инновационных, импортозамещающих, в подготовке кадров, в развитии отдельных территорий, в частности проблемных и депрессивных.

В России при содействии Минэкономразвития сформированы региональные планы по развитию ГЧП. Они ориентированы на решение проблемы обеспечения успешного партнерства государства и бизнес-сообщества для стабильного социально-экономического развития субъектов РФ.

В структуру региональных планов ГЧП входят мероприятия по всему диапазону его направлений, реализуемых органами исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии с подготовленными Минэкономразвития России рекомендациями по формированию региональных планов ГЧП приоритетным условием их подготовки является соответствие стратегиям социально-экономического развития субъектов РФ.

Структура региональных планов состоит из четырех блоков:

- деятельность по выработке региональной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере ГЧП. В данный раздел регионального плана включаются мероприятия, предусматривающие разработку нормативных правовых актов в сфере ГЧП, а также стратегий, программ, концепций, методических рекомендаций, планов действий, относящихся к этой сфере и осуществляемых субъектом РФ;

- правоприменительная деятельность, связанная с использованием механизмов ГЧП субъектами РФ. В данный раздел регионального плана включены правоприменительные мероприятия, предусматривающие применение механизмов партнерства, в том числе в рамках реализуемых стратегий социально-экономического развития субъекта РФ;

- деятельность, направленная на содействие использованию механизмов ГЧП органами местного самоуправления. В рамках данного раздела регионального плана приводятся мероприятия, направленные на формирование предпосылок развития механизмов партнерства органами местного самоуправления;

- реализация вышеуказанных мероприятий в сфере развития ГЧП [3].

Ключевым фактором эффективного развития ГЧП являются согласованные действия государственных органов при разработке и реализации инвестиционных проектов. В некоторых государствах существуют особые государственные или государственно-частные советы по ГЧП, являющиеся основными учреждениями, обобщающими опыт реализации подобных проектов и формирующими рекомендации по модернизации правовых норм, регулирующих эту сферу. Помимо этого, в ряде стран к числу приоритетных институтов ГЧП относится специальный орган исполнительной власти, уполномоченный заключать соглашения в сфере ГЧП от имени государства. В странах Европейского союза отдельными аспектами ГЧП ведают министерства экономики, финансов, некоторые инфраструктурные министерства, министерства регионального развития, обороны, внутренних дел, образования и здравоохранения.

Концентрация компетенций ряда ведомств в пределах одного центра позволит увеличить ответственность за участие в проектах, инициированных государством, даст возможность снизить сроки согласования со всеми заинтересованными ведомствами и улучшить координацию их работы с частным сектором в рамках ГЧП.

По источникам финансирования различные инструменты ГЧП можно условно разделить на инструменты бюджетного (федеральные целевые программы и федеральные программы развития регионов, а также предоставление средств Инвестиционного фонда Российской Федерации) и внебюджетного инвестирования (концессионные соглашения, иные виды инвестиционных соглашений, определяющих условия инвестирования средств частного бизнеса, а также заемных средств).

Роль ГЧП и его финансово-инвестиционных инструментов в решении проблем инновационного обновления российской экономики весьма велика. Приоритетными направлениями ГЧП в инновационной сфере являются: участие государства в развитии системы венчурного финансирования; государственно-частное финансирование различных программ инновационной направленности; государственный заказ на исследования и разработки; государственное содействие становлению институтов современного рынка инноваций, центров трансфера технологий, патентования и защиты прав собственников интеллектуального продукта.

Взаимодействие экономических субъектов в рамках инновационного развития основано на сотрудничестве и партнерстве между собой и с государством. При этом необходимо соблюдать баланс конкуренции и кооперации их усилий. Самое главное здесь, на наш взгляд, – механизмы, позволяющие осуществлять деятельность по созданию, хранению и распространению новых знаний и технологий. Государство выступает в роли не только партнера, располагающего значительными ресурсами, но и организатора, регулятора институциональной основы инновационных взаимодействий.

Безусловно, схема ГЧП в инновационной сфере в рыночной экономике всегда существовала. Однако партнерство сводилось к сотрудничеству в научной и инновационной деятельности вообще, вне привязки к конкретным инновационным проектам (включая радикальные крупные). Более того, в настоящее время, к сожалению, эта роль государства в России недооценивается, что во многом и приводит к глубокому разрыву между предпринимательской и исследовательской сферами.

Сегодня фактически отсутствуют механизмы, позволяющие наладить масштабные процессы взаимодействия и кооперации этих двух сфер, поскольку нет первичной основы для достаточно значимой мотивации экономических субъектов в производстве к инновациям, а в научно-исследовательской сфере – к прикладной деятельности, ориентированной на создание инновационного потенциала для промышленности. Вот почему так актуально формирование институциональной основы для мотиваций.

Налоговое законодательство России предусматривает следующие налоговые льготы на различных бюджетных уровнях, воспользоваться которыми имеют возможность как образовательные учреждения, так и предпринимательские организации, инвестирующие свои средства в образовательную сферу:

- введение дифференцированных ставок по одному и тому же налогу для различных категорий налогоплательщиков;
- освобождение от уплаты налогов (полное и частичное, например, для отдельных видов деятельности или полученных доходов, инвестиций);
- использование инвестиционного налогового кредита;
- особый порядок расчета налоговой базы для льготных категорий налогоплательщиков (увеличение размера и видов допустимых вычетов из налоговой базы, отнесение сумм налога на затраты, применение понижающего коэффициента);
- снижение по решению регионов непосредственно налоговой ставки налога для юридических и физических лиц – инвестиционных партнеров образовательного учреждения;
- применение ускоренной амортизации по основным средствам и нематериальным активам [1].

Вместе с тем эффективное использование налоговых льгот на различных бюджетных уровнях сдерживается целым рядом барьеров, среди которых можно отметить:

- неточности налогового законодательства, приводящие к вероятности двоякой трактовки норм, особенно в отношении применения налоговых льгот, в том числе регионального уровня;
- экономическую непривлекательность образовательных учреждений вследствие низкой материальной, научно-исследовательской, учебно-методической базы, что приводит к низкому качеству подготовки выпускников, которые не востребованы работодателями – потенциальными инвесторами;
- необходимость ведения раздельного учета доходов и расходов в случае применения тех или иных механизмов налогового стимулирования привлечения инвестиций в образовательные учреждения;
- ограниченность бюджетных средств для реализации права регионов предоставлять инвестиционный налоговый кредит;
- барьеры, связанные с реализацией «человеческого фактора», – технические ошибки, обусловленные необходимостью переработки, проверки и анализа большого объема данных (отчетности, форм, заявлений и пр.) для принятия решений о предоставлении налоговых льгот инвесторам в сфере профессионального образования [1].

Все указанные факторы в совокупности ведут к низкой степени эффективности предусмотренных российским законодательством налоговых льгот в сфере инвестирования в профессиональное образование в сравнении с международными показателями. Отметим также имеющие место недостаточность налоговых преференций и их низкие связи с иными экономическими и организационными стимулами.

Инвестиции в образовательную сферу позволят нарастить человеческий капитал страны, а также улучшить перспективы ее экономического развития. Кроме того, рост доли частных вложений в образовательную систему будет способствовать снижению структурных перекосов в ее финансировании.

Система мотивации бизнеса должна поддерживать развитие образовательной сферы в соответствии с современными технологическими процессами агропромышленного комплекса (АПК). Она включает в себя:

- минимизацию или отмену налогов на средства, затраченные на обучение персонала;
- налоговые льготы предприятиям, передающим образовательным учреждениям оборудование, необходимое для расширения учебно-материальной базы;
- систему преференций предприятиям АПК, принимающим активное участие в практической подготовке студентов [5].

Недооценка ведущей роли технологий и необходимости в технологической однородности межотраслевой структуры производства в большой степени обуславливает снижение его конкурентоспособности. В ситуации ослабления инвестиционной активности и отсутствия результативной промышленной политики меры по реструктуризации экономики не привели к модернизации производства на основе передовых технологий, обеспечивающих конкурентоспособность всех компонентов продукции по всей технологической цепочке ее выпуска [4].

Резюме. Теоретически и практически ГЧП в образовательной и инновационной сферах признается экономически обусловленным и необходимым. Для развития ГЧП требуются изменения в системе стратегического планирования на стороне государства: необходимы долгосрочное финансовое планирование, разработка системы гарантирования инвестиций частного сектора, вложенных в объекты государственной собственности,

разработка системы мониторинга проектов ГЧП и оценки их экономической эффективности. Прежде всего, необходимо стимулирование тех сфер ГЧП, где рыночных механизмов недостаточно, и предоставление свободы деятельности там, где вмешательство государства излишне. Государству при этом важно добиваться максимально возможного результата, оцениваемого с точки зрения реализации национальных приоритетов. Государство обязано способствовать обеспечению рационального использования инновационного потенциала, не нарушая сложившегося рыночного равновесия и выстраивая инновационную политику с учетом вопросов обеспечения обороноспособности страны, поддержки социальной сферы, сохранения экологии и т. п.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гончаренко, Л. И. Налоговые стимулы привлечения инвестиций в образовательный процесс вузов / Л. И. Гончаренко, И. А. Журавлева, И. В. Липатова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2009. – № 2. – С. 30–35.
2. Государственно-частное партнерство в образовании: законодательный аспект [Электронный ресурс] // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2007. – № 3–4 (32–33). – Режим доступа: http://dpr.ru/journal/journal_31_ogl.htm.
3. Государственно-частное партнерство: региональный аспект [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pandia.ru/text/77/221/14529.php>.
4. Овчинникова, Т. В. Пути совершенствования взаимосвязи инновационно-инвестиционного развития экономики с системой образования / Т. В. Овчинникова, Г. В. Беяева // Управление персоналом. – 2008. – № 11. – С. 44–46.
5. Петрова, Е. В. Совершенствование системы управления персоналом как условие эффективного функционирования организации / Е. В. Петрова, О. А. Петров // Вестник Чувашского государственного педагогического университета имени И. Я. Яковлева. – 2012. – № 1 (73). Ч. 1. – С. 123–126.