

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

П.В. Кухтин, А. Рыпалова

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация*

Современное развитие государственного сектора экономики возможно только при условии прямого взаимодействия всех уровней государственной власти страны.

Основой социально-экономического развития территории страны и ее отдельных регионов является повышение качества системы государственного управления в сфере использования материальных ресурсов страны и особенно повышение эффективности и интенсификации землепользования урбанизированными и сельскохозяйственными земельными ресурсами.

Вопросы модернизации нормативно-правовой базы землепользования, в целях создания условий для привлечения инвестиций, путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, актуальны не только для органов государственной власти, но и для чиновников на местах. Вряд ли в России найдется регион, в котором не пожалуются на дефицит регионального бюджета, сокращение трансфертов из федерального бюджета, направляемых на реализацию инвестиционных проектов.

Во всем мире поиск внебюджетного финансирования осуществляется на основе механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), которое является одним из наиболее эффективных инструментов инновационного развития государства. Этот инструмент активно практикуется за рубежом и подтверждает свою эффективность.

Партнерство государства и бизнеса представляет институциональный и организационный альянс между государством, частными предприятиями, международными финансовыми институтами, кредитными организациями и прочими структурами в целях реализации общественно значимых проектов.

Ввиду мировых тенденций и сложившейся экономической ситуации на сегодняшний день в России развитие инструментов взаимодействия государства и бизнеса становится одним из самых значимых условий создания эффективной экономической политики, наращивания инновационной активности, как в стране, так и в отдельных ее регионах. Суть государственно-частного партнерства в том, что, с одной стороны, частное предпринимательство заинтересовано в развитии инфраструктуры роста собственного бизнеса, наращивании прибыли, стабилизации развития, а, с другой стороны, государство нацелено на увеличение поступлений в бюджет.

По сути государственно-частное партнерство можно характеризовать как договор государства с частным предпринимательством о том, что бизнесу предоставляются некоторые преимущества (льготы и дотации, упрощение бюрократических процедур), способствующие росту бизнеса.

В свою очередь, частный бизнес способствует развитию государственной инфраструктуры. Самым же ценным вкладом государства в случае партнерства с бизнесом является само право на осуществление проекта, по сути, гарантия государства на монополистическую реализацию проекта с освоением выделенного на него ресурса.

Предоставляя частному собственнику административные и материальные ресурсы, государство получает безусловное право на вмешательство в его предпринимательскую деятельность: тарифное и ценовое регулирование, неценовые ограничения.

Партнерство, в отличие от традиционных административных отношений, создает свои базовые модели финансирования, отношений собственности и методов управления. При этом принципиально важен комплекс вопросов, связанных с перераспределением правомочий собственности, неизбежно возникающим в процессе перерастания преимущественно административно-властных отношений между государством и бизнесом в отношения партнерства, закрепляемые соответствующими соглашениями сторон. Данный механизм позволит развить экономику регионов и сформировать бездефицитные бюджеты регионов и муниципальных образований.

Для лучшего понимания форм и методов государственно-частного партнерства важно:

- определить, в чем заключается специфика именно государственно-частного партнерства в рамках всей системы отношений бизнеса и власти;

- оценить, как в процессе передачи тех или иных правомочий от государства частному бизнесу изменяется в целом система отношений собственности, прежде всего с точки зрения установления границ между партнерством и приватизацией.

Модели и структура государственно-частного партнерства разнообразны, но при этом существуют некоторые характерные черты, позволяющие выделить партнерство в самостоятельную экономическую категорию. Оно возникает как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая для достижения тех или иных целей и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон.

Государственно-частное партнерство представляет собой сотрудничество между общественным (государственным) и частным сектором на срок от 3 лет до 10 лет в области решения ряда экономических и социально-политических задач на основе объединения опыта и разделения финансовых рисков и выгод при решении ряда общественных проблем. Однако в настоящий момент в экономической, управленческой и юридической науках нет четкого определения понятию государственно-частного партнерства.

Существуют два крайних подхода к трактовке категории государственно-частного партнерства. Согласно одному из них, государственно-частное партнерство идентифицируется с приватизацией и рассматривается как особая ее форма – косвенная приватизация. Данный подход учитывает масштабность участия частных компаний в реализации пра-

вомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства: финансирование, проектирование, строительство, владение и эксплуатация земельных ресурсов и объектов недвижимости.

В соответствии с другим подходом партнерства находятся на границе государственного и частного секторов, не являясь ни приватизированными, ни национализированными институтами. Это своего рода «третий путь», позволяющий использовать политические по сути формы улучшения предоставления населению общественных благ. Наиболее конструктивной следует признать трактовку государственно-частного партнерства как полноценной замены приватизационных программ, позволяющей реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой. При этом, в отличие от приватизации как формы возмездной передачи государственной собственности юридическим и физическим лицам, в партнерствах право собственности сохраняется за государством.

При реализации проектов ГЧП используются разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ.

Конкретные механизмы партнерств, выработанные многолетним мировым опытом, создают основу для взаимовыгодного и ответственного распределения правомочий сторон, не ущемляющего интересы каждой из них. Наиболее распространены следующие механизмы партнерств:

1. BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация / управление – передача) – этот механизм используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств, потом передается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство.

2. BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство – владение – эксплуатация / управление – передача). В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего объект передается государству.

3. BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация / управление) – этот механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства, но остается в пользование частного партнера, без права собственности на него.

4. BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация / управление). В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается государству, а остается в распоряжении инвестора.

5. BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация / управление – обслуживание – передача). Здесь на частного партнера ложатся функции по содержанию и текущему ремонту сооруженных им инфраструктурных объектов.

6. DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строительство – владение – эксплуатация / управление – передача). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование. В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация / управление) специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов.

Современная европейская и американская практика ведения партнерства показывает, что наиболее благоприятными сферами государственно-частного партнерства являются следующие отрасли:

Дорожное строительство – строительство, эксплуатация, обслуживание платных скоростных дорог, соединяющих муниципальные образования и субъекты федерации.

Транспорт – строительство, эксплуатация, обслуживание, внедрение систем управления движением на территории муниципальных образований и субъектов федерации.

Организация жилищно-коммунального хозяйства и систем жизнеобеспечения населения, состоящих из системы коммунальных сетей на территории муниципального образования или на межмуниципальной территории.

Электронных средств телекоммуникации – создание электронных средств связи и информации и развития спектра предоставляемых услуг потребителям.

Организация зон муниципальной рекреации – создания, обслуживание и развитие городских и загородных парков, с правом эксплуатации и получения дохода от эксплуатации данного имущества.

Недвижимость – строительство, эксплуатация зданий-сооружений для государственных и муниципальных нужд, на возможность осуществить коммерческую застройку и участие в коммерческих проектах на более выгодных условиях.

В отношении строительной индустрии важными механизмами государственной поддержки могут стать соинвестирование экономически и социально значимых для России инвестиционных проектов (например, в форме гарантий, субсидирования процентной ставки по кредитам):

- введение налоговых льгот по налогам на землю и имущество;

- приобретение земельных участков для государственных нужд, инфраструктурная подготовка их к строительству и эксплуатации.

Также ГЧП может организовываться в финансовой сфере, образовании и других сферах, в которых могут быть заинтересованы государство и частный бизнес.