(cc) BY

Веллем Лариса Александровна
канд. экон. наук, доцент
Полещук Мария Игоревна
студент
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»
г. Москва

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Аннотация*: в статье рассматриваются вопросы применения механизма государственно-частного партнерства в системе обеспечения экономической безопасности России, приводятся направления использования ГЧП в рамках реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности.*

Ключевые слова*: экономическая безопасность, государственно-частное партнерство, военно-промышленный комплекс.*

В условиях сложившейся сложной геополитической ситуации Российская Федерация стоит перед необходимостью обеспечения своей экономической безопасности. Между стабильностью экономической системы государства и его положением на мировой арене прослеживается прямая зависимость. Именно поэтому устойчивый и долговременный экономический рост, обусловленный проведением ряда государственных реформ, необходим Российской Федерации для укрепления позиций в мировом сообществе и для обеспечения ее экономической безопасности.

В мае 2017 года Президент Российской Федерации В.В. Путин своим Указом от 13 мая 2017 года №208 утвердил Стратегию экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (далее по тексту – Стратегия до 2030 года).

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

В сравнении с Государственной стратегией экономической безопасности Российской Федерации (Основными положениями), одобренной Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. №608, стратегия была переработана, пересмотрен перечень угроз и вызовов для экономической безопасности нашей страны, уточнены направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности России.

В Стратегии до 2030 года впервые на законодательном уровне сформулировано определение экономической безопасности: «экономическая безопасность» – состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации» [1]

На рис. 1 приведены основные направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности.

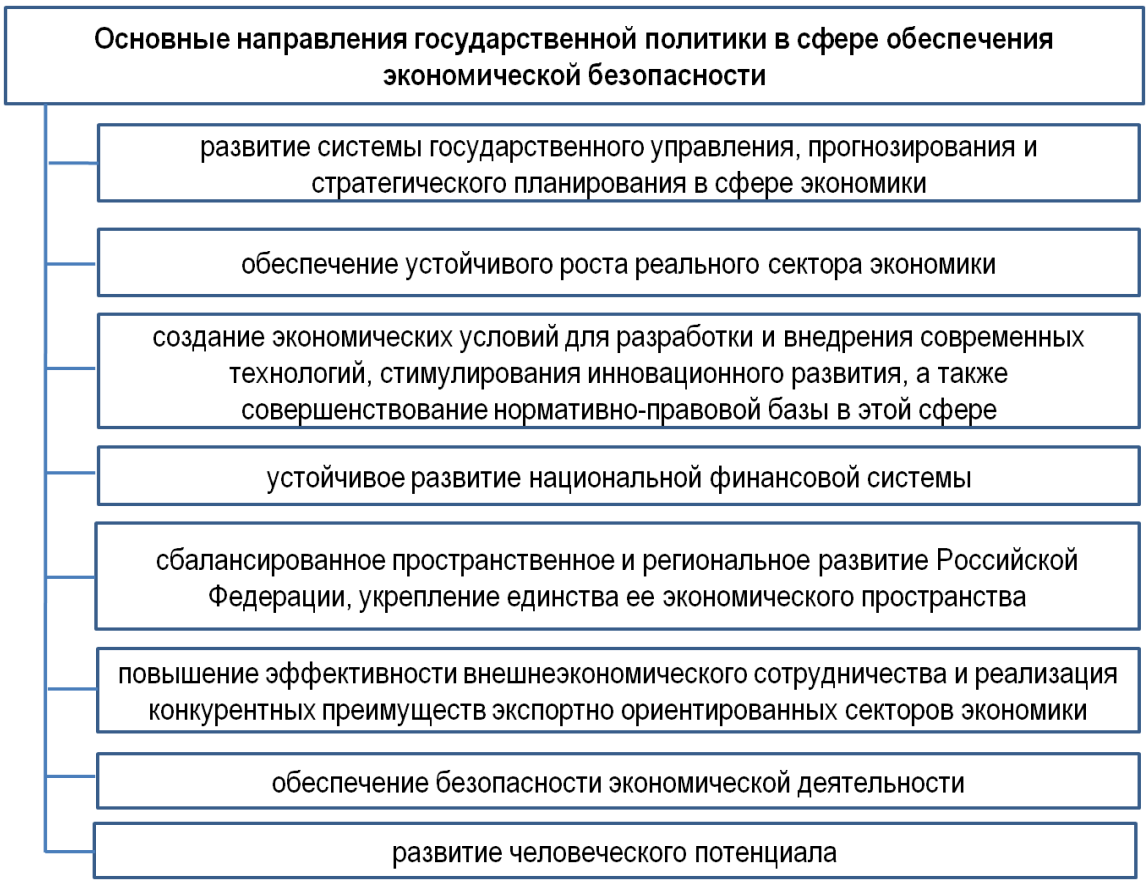

Рис. 1. Основные направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

В реализации указанных направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности (рис. 1), в частности: (1) развитие системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики, (2) обеспечение устойчивого роста реального сектора экономики, (3) создание экономических условий для разработки и внедрения современных технологий, стимулирования инновационного развития, а также совершенствование нормативно-правовой базы в этой сфере, (4) повышение эффективности внешнеэкономического сотрудничества и реализация конкурентных преимуществ экспортно ориентированных секторов экономики, по нашему мнению, может быть использован такой механизм как «государственно-частное партнерство».

Термин «государственно-частное партнерство» является устоявшимся переводом с английского языка public-private-partnership. При этом слово public переводится как «государство», что, казалось бы, значительно сужает суть пришедшего к нам с Запада понятия. Однако «государство» (public) здесь трактуется шире, чем простая совокупность учреждений, осуществляющих властные функции. Оно выступает обобщающим субъектом общественной власти, включающим все уровни управления – федеральный (национальный), региональный и муниципальный. Под public понимается совокупность общественных институтов, которые реализуют свои властные полномочия, а также играют подчас неофициальную, неформальную, но важную роль в развитии общественных процессов. В определении ГЧП государство стоит на первом месте, так как является инициатором большинства проектов ГЧП [6].

Государственно-частное партнерство – это новый институт. Он появился в начале 1990-х годов в Европе как новый инструмент участия государства в рыночной экономике и альтернатива приватизации.

В ЕС в последние годы вышло достаточно много документов, которые затрагивают вопросы ГЧП [7]. В Зеленой книге «Государственно-частное партнерство и законодательство сообщества по государственным контрактам и концессиям», опубликованной в 2004 г., говорится: «Государственно-частное

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

партнерство – формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг» [8]. В российской литературе последних лет приводятся различные трактовки ГЧП, например: «Государственно-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления» [9].

Применение и развитие указанного механизма, как уже отмечалось выше, может способствовать эффективной реализации направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

В России первые модели ГЧП появились в начале 2000-х годов. Поэтому работ, посвященных анализу ГЧП, немного. В первую очередь можно назвать исследования В.Г. Варнавского, А.В. Клименко, М.А. Дерябиной, Н.Д. Холодной, А.Е. Чириковой, Н.Ю. Лапиной, Л.С. Шиловой, С.В. Шишкина, М.Я. Миркина и др. В работах российских ученых трактовка термина «ГЧП» дается следующим образом: «Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности» [7].

В Федеральном законе 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» дается следующее определение этой категории: «Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов,

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

распределении рисков сотрудничество 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 настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [2].

ГЧП может реализоваться посредством различных форм, описание которых представлено в Федеральных законах 224-ФЗ и 115- ФЗ (рис. 2).

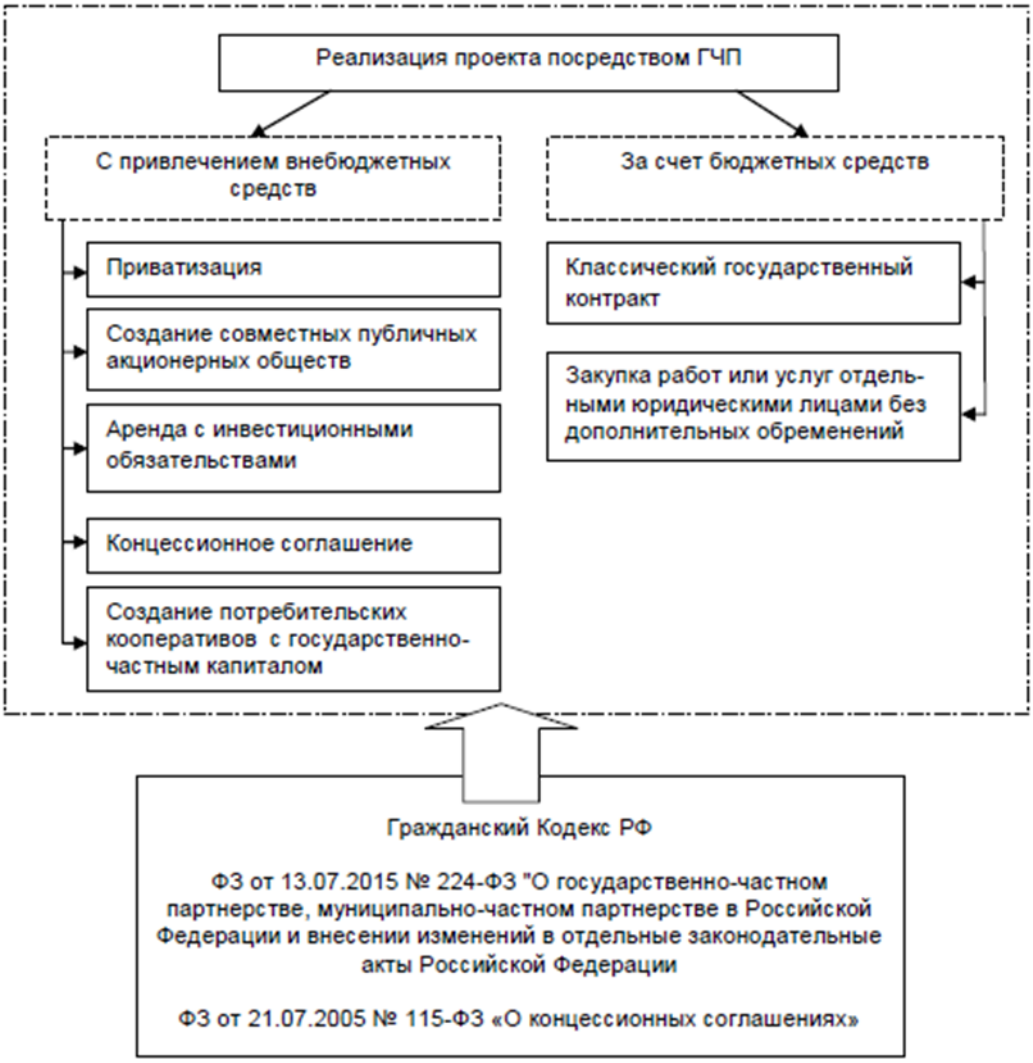

Рис. 2. Формы взаимодействия государства и бизнеса [4]

Преимущества ГЧП специалисты определяют как для частной, так и для публичной стороны [2, 3].

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

Для государственного сектора положительными моментами являются: во-первых, привлечение денежных средств в условиях значительного дефицита бюджета, во-вторых, возможность объединения в рамках проекта этапов строительства, проектирования, эксплуатации, что в свою очередь повышает качество работ и снижает риски, связанные с завышением стоимости. В-третьих, в рамках ГЧП приобретается не сам объект, а услуга с соответствующими денежными потоками, привязанными к объемам и качеству (например, оказание услуг по внутригородской перевозке пассажиров). Частные же инвесторы имеют возможность переложить часть рисков на государство за счет гарантии возврата вложений и других обязательств, а также обеспечить рост выручки за счет оказания дополнительных услуг или снижения затрат [4]

На рис. 3 и 4 приведены показатели, характеризующие реализацию ГЧП в России.

Рис. 3. Распределение количества проектов ГЧП по сферам инфраструктуры в 2016 году [4]

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

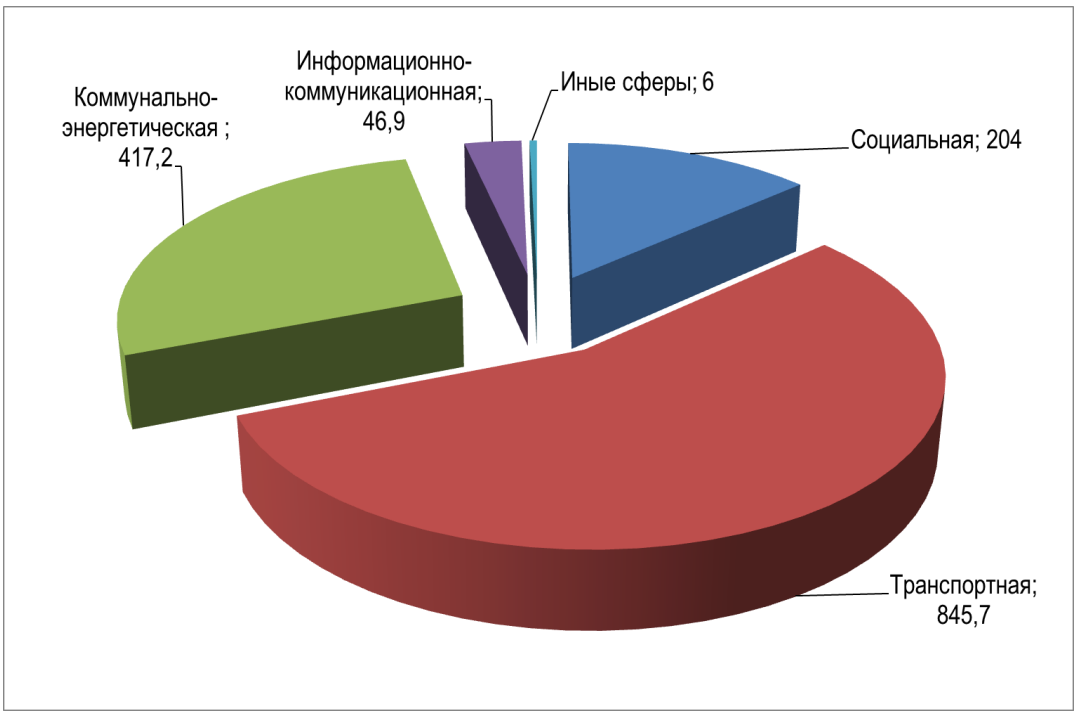

Рис. 4. Распределение финансирования (объемов инвестиций) проектов ГЧП по сферам инфраструктуры в 2016 году, млрд рублей [4]

По состоянию на начало 2017 года в Российской Федерации прошли стадию принятия решения о реализации 2 446 инфраструктурных проектов (структура приведена на рис. 3), предусматривающих привлечение частных инвестиций на принципах ГЧП. Причем за два предшествующих периода их количество выросло в 10 раз, что прежде всего связано с тем, что развивается законодательство в области ГЧП, а также растет заинтересованность сторон в заключении таких договоров. Наибольшая часть партнерств формируется в коммунально-энергетической сфере (84%), на транспорт приходится всего 3%. Но по объёму инвестиций транспортная сфера оказывается лидирующей (рис. 4) [10]

По нашему мнению в рамках реализации направлений государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности необходимо рассмотреть возможность активизировать разработку проектов ГЧП в рамках: (1) развития замещения импорта товарами, произведенными отечественными производителями – представителями малого и среднего бизнеса, и (2) применение проектов ГЧП в военно-промышленном комплексе (далее по тексту ВПК).

По первому направлению необходимо отметить, что с 2014 года в ответ на введенные против Российской Федерации санкции правительство страны начало

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

проводить политику замещения импорта товарами, произведенными отечественными производителями; т.е. в результате принятия данного решения стало необходимо в разы увеличить количество предприятий малого и среднего бизнеса, которые смогут обеспечить насыщенность внутреннего рынка и не допустить появление дефицита.

На сегодняшний день своевременным и экономически выгодным дополнением к уже осуществляемым мерам стимулирования малого и среднего бизнеса является создание и осуществление программы территориальной организации производства. На практике предложенное направление выражается в следующем:

– Создание различного уровня федеральных и региональных консультативных центров, подключенных к единой базе данных, отражающей расположение практически всех предприятий республики/города/района и т. д.

– Разработка нормативной правовой базы, наделяющей данное государственное учреждение правом сбора информации о местоположении и специализации всех предприятий на определенной территории.

Опираясь на административный ресурс, консультативное государственное учреждение сможет с большой долей вероятности предложить тип товара/услуги, необходимый для определенного региона, или же регион, которому будет необходим производимый предпринимателем товар/услуга.

Данная предложенная модель основана на желании начинающего предпринимателя, не имеющего достаточно средств на привлечение сторонних экономических экспертов, получить информацию от государственного специалиста, владеющего информацией.

Предполагается, что результатами предложенного нововведения должно стать следующее:

1. Предприниматели – субъекты малого и среднего бизнеса смогут наиболее долго удерживаться на рынке (при недопущение других грубых ошибок, ведущих к банкротству), благодаря грамотно подобранной стратегии ведения бизнеса

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

с учетом природно-климатических, экономических, политических, социальных условий;

2. Государство заинтересовано в увеличении жизненного цикла различных организаций, осуществляющих развитие определенной территории, приносящих доходы в государственный бюджет в виде налогов, заполняющих внутренние рынки конкурентоспособными товарами и услугами.

Вторым направлением применения проектов ГЧП является ВПК, представляющий собой «совокупность научно-исследовательских, испытательных организаций и производственных предприятий» [11], обеспечивающих реализацию теоретических основ в действующей военной и специальной технике.

Актуальность предложенного направления определяется окончанием перевооружения российской армии в 2020 году, что затронет ряд проблем, связанных со значительным уменьшением государственного оборонного заказа, который является основным источником финансирования ВПК. Анализируя складывающуюся ситуацию для ВПК и экономики государства в целом, возможно назвать ряд проблем, возникающих в связи со значительным уменьшением финансовых государственных инвестиций в указанный комплекс [12]:

– сокращение/остановка производственного процесса вследствие снижения выпуска необходимой продукции;

– снижение рентабельности;

– перевод работников на сокращенную неделю/в неоплачиваемые отпуска, что будет приводить к массовой безработице инженеров и ученых и, как следствие, к «утечке мозгов»;

– банкротство предприятий оборонно-промышленного комплекса (ОПК).

Еще в 2016 году, выступая на совещании по вопросам использования потенциала ОПК в производстве высокотехнологичной продукции гражданского назначения, Президент Российской Федерации В.В. Путин обозначил целевые ориентиры по объему выпуска продукции гражданского назначения (далее ПГН) в секторе ОПК. Доля ПГН в общем объеме выпуска ОПК к 2025 году должна составить 30%, а к 2030 году – до 50 процентов (рис. 1) [13].

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

В целях эффективного использования средств государственного бюджета, необходимо привлечение инвестиций негосударственных хозяйствующих субъектов. На сегодняшний день инвестиции частных компаний составляют 27% ($ 11,5 млрд) от общего объема финансирования ВПК [14].

Увеличение процента указанной доли возможно при стимулировании интереса каждой отдельной компании в наукоемких процессах производства. Так, желая обойти конкурентов, многие фирмы готовы вкладывать в проводимые научные исследования, но далеко не каждая готова рисковать, создавая и финансируя собственный научный штаб. Действительно, риски достаточно велики и обусловлены непостоянством научно-технического прогресса: инвестируя в деятельность некоторых ученых, компании могут не получить желаемый результат, т.е. научное открытие, способное изменить процесс производства. В таких условиях важно применение ГЧП.

Конечно, специфика ВПК заключается именно в особенностях специализации и секретности информации. Но преодоление этого фактора с помощью переориентации готового продукта, созданного в рамках государственного оборонного заказа, для гражданского производства способно заинтересовать частные организации. Речь не идет о разглашении стратегически важных научных открытий.

При соблюдении необходимых условий, привлекающий сторонние инвестиции, государство сможет решить ряд следующих проблем:

– нехватка государственного финансирования (частные компании вкладывают свои капиталы в развитие науки в рамках ГЧП в ВПК);

– финансирование государством разработок, применимых исключительно в оборонной промышленности (становится возможным научно-техническое развитие: трансфер технологий и их применение в более широкой области);

– «утечка мозгов» из России (молодые ученые будут получать возможность прохождения практики и дальнейшего трудоустройства на многочисленные предприятия ОПК).

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

В заключении статьи необходимо отметить, что предложенные меры предназначены для применения механизмов ГЧП в целях обеспечения экономической безопасности России. Однако для обеспечения их эффективного функционирования: требуется дальнейшая конкретизация и законодательное оформление; они имеют конкретный исторический характер и должны быть применены лишь в существующих геополитических условиях, т.е. в ближайшие несколько лет; должны являться частью системы обеспечения экономической безопасности страны: в одиночном и разовом применении не возможно ожидать максимально положительный эффект.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. №208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 15 мая 2017 г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. №20 ст. 2902.

2. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Информационно-правовая система ГАРАНТ.

3. Федеральный закон от 21.07.2005 №115- ФЗ «О концессионных соглашениях» // Информационно-правовая система ГАРАНТ.

4. Лерман Е.Б. Опыт применения механизмов государственно-частного партнёрства / Е.Б. Лерман, С.А. Теслова // Социальные науки. – 2017. – №4 (19). – С. 105–116.

5. Кочеткова С.А. Государственно-частное и муниципально-частное партнерство // Информационно-правовая система ГАРАНТ – М.: КНОРУС, 2019. – 176 с.

6. Официальный сайт «ГЧП-инфо. Инфраструктура и государственно-частное партнерство в России» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pppi.ru/tools/project_report_fs.

Content is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

7. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство: учебник и практикум для бакалавров и магистратуры. – М.: Юрайт, 2015. – 344 с.

8. Шателье Ж.Л. Новости государственно-частного партнерства в России // Право и инвестиции. – 2011. – № 3-4.

9. Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе. – М.: Альпина Паблишер, 2010. – С. 23

10. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» [Электронный ресурс].- Режим доступа : http://pppcenter.ru/, свободный. – Загл. с экрана (дата обращения к ресурсу: 15.11.2017).

11. Бакланов О.Д. Отечественный военно-промышленный комплекс и его историческое развитие / О.Д. Бакланов, О.К. Рогозин. – М.: О-во сохранения лит.наследия, 2013. – 357 с.

12. Розмирович С.Д., Манченко Е.В, Механик А.Г., Лисс А.В. Доклад «Диверсификация ОПК: как побеждать на гражданских рынках», представленный на V международном форуме технологического развития «Технопром» в г. Новосибирск. URL: http://www.instrategy.ru/pdf/367.pdf (Дата доступа: 18.02.2018)

13. Путин В.В. Доклад на совещании в 2018 г. в г. Уфа по вопросам диверсификации производства продукции гражданского назначения организациями ОПК. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/56699 (Дата доступа: 18.02.2019)

14. «Президиум Российской Академии наук Инвестиции в науку: на пути к экономике знаний». Предложения Российской академии наук по повышению эффективности вложения финансовых средств в развитие фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований. – М.: РАН, 2016. – 43 с. URL: http://onr-russia.ru/sites/default/files/investicii_v_nauku_-_na_puti_k_ekonomike_znaniy.pdf (Дата доступа: 18.02.2018 г.)

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)