

ОСНОВНЫЕ СХЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СПОРТИВНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

УДК 338.48

*Джуха В. М.
Погосян Р. Р.*

Обоснована значимость и эффективность института государственно-частного партнерства в решении социальных задач, стоящих перед государством, в том числе в спортивной сфере. Предложен механизм разработки проектов государственно-частного партнерства с выделением основных этапов при осуществлении проекта в спортивной сфере: от замысла до построения финансовой модели и написания бизнес-плана. Рассмотрены наиболее распространенные модели и инструменты государственно-частного партнерства. Исследованы основные преимущества и законодательная применимость данных форм партнерства. Предложена концептуальная схема формирования проекта государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, этапы, инвестиционный проект, законодательство, механизм, спорт.

ОСНОВНІ СХЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СПОРТИВНО-ОЗДОРОВЧІЙ СФЕРІ

УДК 338.48

*Джуха В. М.
Погосян Р. Р.*

Обґрунтовано значущість і ефективність інституту державно-приватного партнерства у вирішенні соціальних завдань, що стоять перед державою, у тому числі в спортивній сфері. Запропоновано механізм розробки проектів державно-приватного партнерства з виділенням основних етапів у процесі здійснення проекту в спортивній сфері: від задуму до побудови фінансової моделі й написання бізнес-плану. Розглянуто найбільш поширені моделі та інструменти державно-приватного партнерства. Досліджено основні переваги й законодавчу застосовність цих форм партнерства. Запропоновано концептуальну схему формування проекту державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, етапи, інвестиційний проект, законодавство, механізм, спорт.

BASIC SCHEMES OF REALIZATION OF PUBLIC AND PRIVATE PARTNERSHIP IN SPORTS AND RECREATION

UDC 338.48

V. Dzhukha
R. Pogosyan

The importance and efficiency of the institute of public and private partnership in solving social tasks facing the state, including the sports sphere was justified. A mechanism of project development of public and private partnership with separation of the main stages of project implementation in the sports sphere was offered: from designing to making a financial model and writing a business plan. The most widespread models and instruments of public and private partnership were considered. The main advantages and legislative applicability of these forms of partnership were investigated. A conceptual scheme of the project formation of public and private partnership was suggested.

Keywords: public and private partnership, stages, investment project, legislation, mechanism, sport.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года указана цель – создание условий для здорового образа жизни граждан, Правительством Российской Федерации также приняты Федеральная целевая программа (ФЦП) "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации до 2015 года", Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года. ФЦП и Стратегия ориентируют, в первую очередь, на повышение доступности и качества спортивной инфраструктуры. По этой причине одним из приоритетных направлений финансирования отрасли является строительство и реконструкция объектов спорта. Аналогичные цели преследуют и другие проекты по развитию физической культуры и спорта, в том числе совместный проект ВПП "Единая Россия" и Минспорттуризма России "Строительство физкультурно-оздоровительных комплексов" [1].

Финансирование развития массового спорта осуществляется из средств федерального бюджета в соответствии с Федеральной целевой программой "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 – 2015 годы".

Государство обеспечивает поддержку физической культуры и спорта на всех уровнях от федерального до муниципального, однако для своевременной модернизации спортивной инфраструктуры только государственных мер недостаточно. Основная проблема в реализации указанных программ – это, конечно, нехватка бюджетного финансирования как для строительства новых спортивных объектов, так и для модернизации существующих.

В этой ситуации для реализации значимых социальных задач государству необходимо привлекать бизнес, а основным механизмом является государственно-частное партнерство (ГЧП). Большое внимание исследованию этих вопросов в своих работах уделяли такие ученые, как: А. Сорокин, В. Сазонов, М. Дерябина, Я. Овсянникова [2 – 5] и другие [1; 6; 7].

Данный механизм активно применяется в мировой практике [5; 7], однако в России еще не получил такого широкого распространения, хотя динамика данного про-

цесса положительна, так, в 2008 году не был реализован ни один проект, а в первом полугодии 2012 года – уже 11 проектов (рисунок).

Поэтому цель данной статьи – обоснование наиболее оптимальных форм государственно-частного партнерства и разработка практических рекомендаций в спортивно-оздоровительной сфере.

КОЛИЧЕСТВО РЕАЛИЗОВАННЫХ И НАХОДЯЩИХСЯ В СТАДИИ РЕАЛИЗАЦИИ ГЧП - ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ФИЗКУЛЬТУРЫ И СПОРТА, ЕД.
Источник: НП «Центр развития ГЧП»

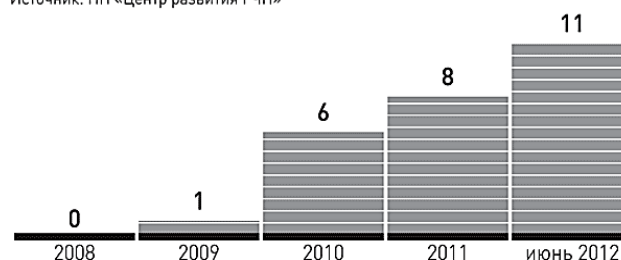


Рис. Динамика реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере физической культуры и спорта [2]

В странах Европы, где механизмы ГЧП применяются уже свыше 20 лет, доля ответственности бизнеса в спорте составляет более 50 %. На Западе отношения государства и бизнеса не ограничиваются созданием или реконструкцией спортивных объектов с применением частного капитала, а распространяются также на подготовку специалистов в спортивной сфере, профессиональных спортсменов и тренеров, разработку национальных спортивных стандартов, организацию спортивных мероприятий, производство спортивного инвентаря [2].

Итак, механизмы государственно-частного партнерства широко используются в мировой практике для привлечения частного капитала с целью развития и дальнейшего управления общественной инфраструктурой [5; 7]. Во всем мире идеологическое понимание самого термина

государственно-частного партнерства базируется на следующих ключевых принципах [6]:

1. Государственно-частное партнерство предполагает официальные отношения между государственными и частными участниками, которые фиксируются в официальных документах, в частности в нормативных правовых актах, то есть образуют особые правовые институты.

2. Органы государственного и муниципального управления выступают в проектах государственно-частного партнерства не столько регулятором, сколько равноправным для частного инвестора партнером, который не стремится реализовать свои властные полномочия в отношении него.

3. Проекты государственно-частного партнерства призваны, прежде всего, реализовывать публичные интересы, которые формируются на основе общегосударственных общественно полезных целей.

4. Государственно-частному партнерству присущ характер совместных действий, когда государство и частный инвестор совместно привлекают ресурсы, принимают решения в процессе финансирования и управления проектом [3].

Итак, все перечисленное указывает на то, что государственно-частное партнерство должно стать полноправным механизмом, применяемым при реализации проектов в спортивной сфере, при этом данные проекты должны осуществляться не только на федеральном, но и на региональном уровне.

По мнению авторов, основными этапами при разработке проекта государственно-частного партнерства в спортивной сфере должны стать следующие:

экспертиза региональной правовой применимости существующих механизмов государственно-частного партнерства;

экспертиза проектов государственно-частного партнерства, аналогичных планируемому проекту применения государственно-частного партнерства в спортивной сфере;

обоснование социальной значимости и бюджетной эффективности проекта государственно-частного партнерства в спорте;

разработка алгоритма построения государственно-частного партнерства при строительстве и эксплуатации объектов спортивной инфраструктуры;

определение вариантов конкретных моделей государственно-частного партнерства при строительстве и эксплуатации спортивных объектов;

определение и расчет социального и экономического эффекта от реализации моделей государственно-частного партнерства при строительстве спортивных объектов;

идентификация и оценка рисков для государства и частного инвестора при реализации моделей государственно-частного партнерства при строительстве спортивных объектов.

Итак, если обратиться к правовой применимости существующих механизмов государственно-частного партнерства при планировании проектов, можно заметить, что тщательное рассмотрение федерального и регионального законодательства выявило ряд проблем в осуществлении данных проектов.

Во-первых, понятие "государственно-частное партнерство" не закреплено в нормативных актах Российской Федерации. О сущности государственно-частного партнерства нет единого мнения и в экономической литературе. Под государственно-частным партнерством предлагается понимать официально оформленные формы взаимодействия представителей государства и бизнеса по вопросам финансирования, управления, эксплуатации определен-

ных ресурсов в рамках инвестиционного проекта в целях реализации публичных интересов.

Авторы считают принцип юридического равенства участников гражданско-правовых отношений (ч. 1 ст. 1 ГК РФ) определяющим в сфере ГЧП, а социально-политическую значимость инвестиционных проектов и присутствие публично-правового образования в качестве партнера – основными специфическими чертами государственно-частного партнерства, отличающими эти отношения от обычных гражданско-правовых отношений.

В настоящее время можно выделить ряд нормативных актов, которые регулируют вопросы государственно-частного партнерства в рамках спортивной сферы: это как федеральные нормативно-правовые акты, например, Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"; Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" и другие, так и региональные – Областной закон Ростовской области от 22.07.2010 г. № 448-ЗС "Об основах государственно-частного партнерства" (в редакции областного закона от 09.12.2011 г. № 764-ЗС); Постановление Правительства Ростовской области от 27.02.2012 г. № 128 "О порядке участия сторон государственно-частного партнерства в реализации инвестиционного проекта на территории Ростовской области" и другие.

Однако во всех перечисленных нормативно-правовых актах остается не ясной конкретная правовая схема применения государственно-частного партнерства в сфере физкультуры и спорта. Эта проблема достаточно актуальна и на сегодняшний день. По мнению авторов, утверждение конкретной схемы позволит увеличить количество проектов государственно-частного партнерства в сфере спорта.

Если обратиться к мировому опыту государственно-частного партнерства и инструментария его реализации, можно выделить следующие схемы. Во-первых, это схемы простых контрактов, к которым относятся:

lease contract (аренда с правом реконструкции);

service contract (контракт на обслуживание объекта);

turnkey (проектирование, строительство за бюджетные средства под ключ, управление);

management contract (доверительное управление).

Далее, ко второй группе относятся модели, основанные на праве частной собственности – это создание акционерных обществ с участием государства; продажа государственного имущества; инвестиционные контракты (земельные аукционы).

К третьей группе можно отнести сложные контрактные модели, используемые при реализации проектов государственно-частного партнерства, действующие в международной практике, – это модели:

LCC (контракты жизненного цикла);

ВТО (строительство, передача права собственности, эксплуатация);

ВОТ (строительство, управление, передача права собственности);

ВОО (строительство, владение, управление);

ВООТ (строительство, владение, управление, передача права собственности);

ДВООТ – то же, что и модель ВООТ, но инвестор также организует проектирование объекта;

BOL (строительство, владение, передача в аренду);

BOLT (строительство, владение, передача в аренду, передача в собственность);

ДВOLT – то же, что и модель BOLT, но инвестор также организует проектирование объекта;

DBFO (проектирование, строительство, финансирование, управление).

В качестве основных форм государственно-частного партнерства в ст. 2 Областного закона Ростовской области от 22.07.2010 г. № 448-ЗС "Об основах государственно-частного партнерства" (в редакции областного закона от 09.12.2011 г. № 764-ЗС) указаны следующие соглашения (договоры):

об участии сторон государственно-частного партнерства в реализации инвестиционных проектов;

об участии Ростовской области в уставных (складочных) капиталах юридических лиц;

о предоставлении государственного имущества Ростовской области в аренду;

безвозмездное пользование,

доверительное управление;

концессионные и иные формы.

По мнению авторов, наиболее оптимальными и оправданными формами партнерства государства и частного капитала в свете согласования их экономических интересов при создании и эксплуатации спортивных объектов на территории Ростовской области представляются следующие.

Во-первых, это концессионное соглашение, которое обеспечивает следующие основные преимущества:

предусматривает денежные отношения (передачу муниципального имущества за определенную концессионную плату);

пополнение за счет отчислений концессионной платы налоговых и неналоговых доходов бюджета;

распределительный характер отношений по концессионному договору, так как налоговые доходы, поступающие от деятельности концессионера, перераспределяются в наименее рентабельные отрасли;

законодательное закрепление в Конституции РФ, ГК РФ, БК РФ, Федеральном законе "О концессионных соглашениях" № 115-ФЗ, Федеральном законе "Об организации местного самоуправления" № 131-ФЗ, Областном законе Ростовской области от 22.07.2010 г. № 448-ЗС "Об основах государственно-частного партнерства", статье 45 Устава города Ростова-на-Дону, "Положении о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Ростова-на-Дону", принятом решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 28.02.2006 г. № 106, Постановлении Администрации города от 07.04.2011 г. № 202 "О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Ростова-на-Дону", а также жесткая регламентация отношений между концессионером и концедентом заключенным концессионным договором.

Во-вторых, это модель строительства "под ключ" (turnkey), основанная на законодательстве о государственных и муниципальных закупках.

Следующей моделью можно назвать строительство и передачу в аренду публичному партнеру (DBOLT), основанные на законодательстве о конкуренции и о государственных и муниципальных закупках.

Основные концептуальные черты данной модели следующие:

объект инфраструктуры сооружается инвестором за свой счет, закрепляется за ним на праве собственности, после чего передается в аренду оператору с последующим (после полного возмещения инвестиционных затрат) переходом права собственности на объект к публичному партнеру;

после завершения строительства объект передается в аренду оператору; возмещение инвестиционных затрат инвестора осуществляется посредством арендных платежей оператора;

эксплуатация объекта осуществляется оператором; инвестор не несет рисков эксплуатации и коммерческих рисков оказания платных услуг с использованием объекта;

публичный партнер участвует в проекте в качестве стороны Соглашения о ГЧП, в том числе выступает гарантом по обязательству оператора.

Также можно выделить модель, основанную на создании государственно-частных предприятий, которая предполагает акционирование (корпоратизацию) и создание совместных предприятий.

Последняя модель – это конструкция государственно-частного партнерства в соответствии с "контрактом жизненного цикла", которая предполагает формирование единого контракта с подрядчиком на предоставление сервиса (услуги) доступной и качественной инфраструктуры в течение всего срока жизни объекта.

Каждая из этих моделей и форм проектов ГЧП имеет практику применения в России при строительстве социальных, инфраструктурных, но обязательно общественно значимых объектов.

К регионам, имеющим региональное законодательство и опыт реализации успешных проектов ГЧП, относятся: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область, Ленинградская область, Кировская область, Челябинская область, Ставропольский край, Ивановская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Нижегородская область, Республика Тыва, Республика Дагестан, Республика Хакасия.

Следует сказать, что при строительстве и эксплуатации спортивных объектов на территории Ростовской области достаточно затруднительна или практически невозможна реализация одной из указанных моделей и одного из механизмов государственно-частного партнерства, поэтому на этапе определения концепта проектов необходима разработка комбинированной, адаптированной финансово-организационной схемы (модели) ГЧП, основанной на смешанном финансировании проекта, позволяющей оптимально согласовать социальные и экономические интересы государства и частного капитала.

Итак, можно сделать вывод, что эффективное взаимодействие между государством и частным бизнесом распространяется, прежде всего, в инфраструктурных отраслях, таких, как спортивная инфраструктура, где исторически сложились и потребности, и возможности такого взаимодействия при реализации крупномасштабных социально-экономических задач. При этом принципиально важен комплекс вопросов, связанных с перераспределением правомочий собственности, неизбежно возникающих в процессе перерастания преимущественно административно-властных отношений между государством и бизнесом в отношения партнерства, закрепляемые соответствующими соглашениями сторон [4]. И при реализации проектов государственно-частного партнерства для каждого планируемого проекта необходимо разработать схему механизма реализации данного проекта.

Литература: 1. Стратегия социально-экономического развития страны до 2020 года. Группа 11. Здоровье и среда обитания человека : отчет экспертной группы № 11 за февраль – март 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://2020strategy.ru/g11/documents/32581511.html>. 2. Сорокин А. Инвестиции в чемпионы [Электронный ресурс] / А. Сорокин // Государственно-частное партнерство : Российская Бизнес-газета. – 2012. – № 853. – 3 июля. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2012/07/03/sports.html>. 3. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые

и финансово-правовые аспекты / В. Е. Сазонов / предисл. докт. юр. наук, проф. А. Б. Зеленцова. – М. : б. и., 2012. – 492 с. 4. Дерябина М. А. Доклад на секционном ученом совете научного направления "Теория экономики": "Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства" [Электронный ресурс] / М. А. Дерябина. – Режим доступа : <http://www.inecon.ru/ru/index.php?go=Content&id=29>. 5. Овсянникова Я. О. Особенности определения ставки дисконтирования в контексте оценки эффективности проектов публично-частного партнерства / Я. О. Овсянникова // Экономика развития. – 2013. – № 1. – С. 100–104. 6. Результаты исследовательского проекта "Развитие государственно-частного партнерства в регионах Центрального федерального округа : инвестиции и инфраструктура" [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pppcenter.ru/ru/activities/analytics/28052010Research-1037>. 7. Hofmeister A. Public-private partnerships in Switzerland: Crossing the bridge with the aid of a new governance approach / A. Hofmeister, H. Borchert // International Review of Administrative Sciences. – 2004. – No. 70 (2). – P. 217–232.

References: 1. Strategiya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya strany do 2020 goda. Gruppy 11. Zdorove i sreda obitaniya cheloveka : otchet ekspertnoy gruppy No. 11 za fevral-mart 2011 g. [Electronic resource]. – Access mode : <http://2020strategy.ru/g11/documents/32581511.html>. 2. Sorokin A. Investitsii v chempionov [Electronic resource] / A. Sorokin // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo : Rossiyskaya biznes-gazeta. – 2012. – No. 853. – 3 iyulya. – Access mode : <http://www.rg.ru/2012/07/03/sports.html>. 3. Sazonov V. E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: grazhdansko-pravovye, administrativno-pravovye i finansovo-pravovye aspekty / V. E. Sazonov ; predisl. dokt. yur. nauk, prof. A. B. Zelentsova. – M. : [s. n.], 2012. – 492 p. 4. Deryabina M. A. Doklad na sektsyonnom uchenom sovete nauchnogo napravleniya "Teoriya ekonomiki": "Teoreticheskie i prakticheskie problemy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva" [Electronic resource] / M. A. Deryabina. – Access mode : <http://www.inecon.ru/ru/index.php?go=Content&id=29>. 5. Ovsyannikova Ya. O. Osobennosti opredeleniya stavki diskontirovaniya v kontekste otsenki effektivnosti projektov publichno-chastnogo partnerstva [Peculiarities of Determining Discount Rates when Evaluating the Efficiency of Public and Private Partnership Projects] / Ya. O. Ovsyannikova // Ekonomika rozvytku. – 2013. – No. 1. – P. 100–104. 6. Rezultaty issledovatel'skogo projekta "Razvitiye gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v regionakh Tsentral'nogo federal'nogo okruga: investitsii i infrastruktura" [Electronic resource]. – Access mode : <http://pppcenter.ru/ru/activities/analytics/28052010Research-1037>. 7. Hofmeister A. Public-private partnerships in Switzerland: Crossing the bridge with the aid of a new governance approach / A. Hofmeister, H. Borchert // International Review of Administrative Sciences. – 2004. – No. 70 (2). – P. 217–232.

Информация об авторах

Джуха Владимир Михайлович – докт. экон. наук, профессор, заведующий кафедрой инновационного менеджмента и предпринимательства, проректор по учебно-методической работе Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 69, e-mail: dvm58@yandex.ru).

Погосян Рузанна Робертовна – канд. экон. наук, доцент кафедры инновационного менеджмента и предпринимательства Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 69, e-mail: RuzannaRP@mail.ru).

Інформація про авторів

Джуха Володимир Михайлович – докт. экон. наук, професор, завідувач кафедри інноваційного менеджменту і підприємництва, проректор з навчально-методичної роботи Ростовського державного економічного університету (РІНГ) (344002, м. Ростов-на-Дону, вул. Большая Садовая, 69, e-mail: dvm58@yandex.ru).

Погосян Рузанна Робертівна – канд. экон. наук, доцент кафедры інноваційного менеджменту і підприємництва Ростовського державного економічного університету (РІНГ) (344002, Росія, м. Ростов-на-Дону, вул. Большая Садовая, 69, e-mail: RuzannaRP@mail.ru).

Information about the authors

V. Dzhukha – Doctor of Science in Economics, Professor, Head of Innovative Management and Entrepreneurship Department, Vice Rector for Educational and Methodical Work of Rostov State Economic University (RINH) (69 Bolshaya Sadovaya St, 344002, Rostov-on-Don, Russia, e-mail: dvm58@yandex.ru).

R. Pogosyan – PhD in Economics, Associate Professor of Innovative Management and Entrepreneurship Department of Rostov State Economic University (RINH) (69 Bolshaya Sadovaya St, 344002, Rostov-on-Don, Russia, e-mail: RuzannaRP@mail.ru).

Рецензент

докт. экон. наук,
професор Гавкалова Н. Л.

Стаття надійшла до ред.
13.02.2014 р.

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО КОМПОНУВАННЯ ЕТАПІВ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 65.016.7

Рубан В. М.

Досліджено теоретичні підходи вчених-економістів до компонування етапів антикризового управління підприємством. Проведено аналіз, узагальнення та систематизацію підходів, досліджено та визначено концептуальні особливості у фор-