

В.И. Самойлов, д.соц.н., к.т.н., профессор,

Генеральный директор ГП ВО «Автопромимпорт»

О.В. Потапкин, руководитель департамента приоритетных технологий и промышленного производства ГП ВО «Автопромимпорт» г. Москва

И.В. Подчуфарова, заместитель генерального директора по правовым вопросам ЗАО ЮЦ «АйТиЭл консалт»

Государственно-частное партнерство. Текущее состояние и перспективы развития.

Вопрос партнерства между государством и бизнесом стал подниматься около 6-7 лет назад на совещаниях с участием президента РСПП Шохина А.Н. На этом этапе никто четко не формулировал:- что это за симбиоз, и обсуждения вопроса, в основном, сводились к тому, как лучше назвать: «ЧПП» или «ГЧП». Решили, что «ГЧП» правильнее, т. к. государство главнее!

За прошедшее время ничего не произошло! Каких-либо амбициозных проектов в чистом виде государственно-частного партнерства вспомнить тяжело, тем более в ОПК.

К основным проблемам реализации ГЧП в ОПК можно отнести следующие:

- закрытость данной отрасли;
- сильная зависимость от внутренней и внешней политики государства;
- отсутствие четкого понимания: какое оружие и в каких объемах будет востребовано государством в перспективе.

Около года назад был утвержден состав Совета ВПК при Правительстве РФ по развитию ГЧП в интересах создания и производства нового поколения вооружения, военной и специальной техники под председательством министра Абызова М.А. В состав Совета ВПК при Правительстве РФ вошли 96 человек как государственных лиц, так и представителей бизнеса. В свою очередь, внутри Совета создано 10 рабочих групп по различным направлениям вооружения.

За неимением крупных инфраструктурных проектов вспомним примеры партнерства государства и бизнеса в сфере ОПК, которые существуют в настоящее время.

1. Использование предприятиями объектов интеллектуальной собственности (конструкторской документации на производство вооружения и военной техники), созданной за счет бюджетных средств и являющейся собственностью государства, для получения конечной прибыли. В настоящее время в большей части предприятий объекты интеллектуальной

собственности оценены и включены в уставный капитал при акционировании предприятий.

2. Субсидирование процентных ставок по кредитам, взятым предприятиями для исполнения внешнеэкономических контрактов. Это разовые решения Правительства РФ в отношении определенного круга предприятий. Скорее, это антикризисная мера со стороны государства.

3. Реструктуризация задолженности предприятий по налогам и сборам. Это также разовые решения Правительства РФ в отношении определенного перечня предприятий, принимаемые для недопущения их банкротства.

4. Выделение бюджетных средств на мобилизационные мощности, используемые акционерными обществами в производственном процессе и получении прибыли. С другой стороны, решается государственная задача – мобилизационная готовность. Но, зачастую, предприятия несут огромные убытки по содержанию избыточных мобилизационных мощностей, от которых не могут избавиться многие годы.

5. Участие государства в техперевооружении ОАО смешанной или частной формы собственности в обмен на пакеты акций, размещаемые этими обществами в пользу государства (инвестиционные договоры). Спорное партнерство. Это напоминает простое привлечение средств акционерными обществами путем продажи акций при размещении дополнительной эмиссии. Такие решения принимаются органами управления акционерных обществ в соответствии со стратегией их развития, утвержденной советами директоров. Однако, при этом решается и государственная задача – обеспечение обороноспособности страны, а выделяемые бюджетные средства ФЦП направляются для обеспечения выполнения приоритетных задач государства по созданию перспективных видов вооружения в рамках гособоронзаказа. При этом ее реализация лежит в плоскости Закона «Об акционерных обществах», а именно, решения акционеров общества о целесообразности привлечения государства к управлению этим обществом, либо увеличению его доли в структуре уставного капитала.

К сожалению, в настоящее время Бюджетный Кодекс РФ не предусматривает других способов выделения бюджетных средств акционерным обществам, даже со 100% участием государства в уставном капитале. Это, зачастую, приводит к тому, что многие частные компании отказываются от участия государства в управлении обществами. При этом, им приходится изыскивать дополнительные кредитные средства для техперевооружения предприятий в соответствии с задачами по обеспечению обороноспособности страны.

В связи с этим встает вопрос: «А каким по доле в уставном капитале ОАО должно быть участие государства?» Акционерные общества в западных странах – это в большей степени общества, структура акционерного капитала которых разнородна. Около 60% предприятий, выпускающих вооружение и военную технику – это частные предприятия. При этом это не мешает западным странам решать вопросы обороноспособности и успешно конкурировать на мировом рынке вооружений. Например, такие лидеры по

капитализации и объемам продаж вооружения и техники как «Боинг» и «Локхид Мартин» являются частными компаниями. Несмотря на частную форму собственности, «Локхид Мартин» является самым крупным поставщиком Пентагона. Объемы продаж компании (созданной с нуля) в десятки раз больше, чем в самых крупных наших холдинговых структурах. Лозунг компании «Локхид Мартин»: «Мы всегда помним, на кого мы работаем!» (в том числе, имея в виду заказы государства).

Начиная с 2000 года, в ОПК страны идет создание интегрированных структур и госкорпораций. Можно сказать, что к настоящему времени значительная часть отраслей уже сконцентрирована в холдингах под контролем государства. С учетом дефицита финансовых средств, программы техперевооружения ОПК будут решаться значительно быстрее и эффективнее, при отсутствии дублирования создания производственных мощностей. Но, к сожалению, это не единственная задача и проблема в ОПК. Существует много вопросов к качеству выпускаемой продукции, ее цене и, соответственно, к конкурентоспособности на мировом рынке. Этап создания государственных корпораций – это скорее, мера необходимая, но временная. В дальнейшем встанет вопрос о привлечении к управлению этими корпорациями частного бизнеса, созданию совместных производств, в том числе с участием иностранных партнеров. По отдельным корпорациям такие решения Правительством РФ уже приняты, в программу приватизации государственного имущества до 2014 года включены акции ОАО «НПК «Уралвагонзавод».

Чтобы исключить прямую зависимость решения государственных задач от корпоративных вопросов управления акционерными обществами, необходимы другие подходы в партнерстве государства и бизнеса. В противном случае придется выбирать:

1. Государство полностью берет на себя функции по управлению хозяйствующими субъектами и решает стратегические задачи страны, при этом принимает на себя всю ответственность за развитие их бизнеса.

2. Государство уменьшает свои доли в акционерном капитале акционерных обществ с учетом своих стратегических интересов, оставляя, при необходимости, контрольные и блокирующие пакеты, либо специальное право «золотая акция» для оперативного реагирования на ситуацию. При этом необходимо найти другие формы реализации государственных задач, обеспечивающих обороноспособность и безопасность страны.

Идеальную модель найти не просто. В качестве примера, можно привести ситуацию, связанную с вопросом размещения гособоронзаказа до создания интегрированных структур и после создания интегрированных структур. В первой ситуации предприятия конкурировали между собой по цене на однородную продукцию, чем, безусловно, радовали главного заказчика – Минобороны. При этом порой, конкуренция доходила до того, что предприятия, демпингуя ценой, сами скатывались в процедуру

банкротства, а их проблему решали уже отраслевые ведомства. Наиболее сложно в этой ситуации приходилось крупным предприятиям, которые были обременены обязательствами по содержанию значительных объектов соцсферы, мобилизационных мощностей (незадействованных в производстве) и т.д. При создании госхолдингов Минобороны поставлено теперь в условия практически безальтернативного поставщика продукции (если не считать возможность закупки вооружения за рубежом). Да, повлиять в этой ситуации на конечную цену продукции государство может, но будет ли это полезным для предприятий и экономики в целом, в долгосрочной перспективе?

Так, на совещании в Правительстве РФ по вопросам ГЧП 19.12.12 Председателем ВПК Рогозиным Д.О. было озвучено следующее:

«Увеличение доли частного бизнеса в российской оборонке создаст необходимую среду для усиления конкурентных способностей России на внешних рынках. Кроме того, с приходом бизнеса в ОПК ожидается появление новых идей и их носителей – людей, способных рисковать». При этом заявлено, что одной из задач Совета по ГЧП в Правительстве РФ является борьба с монополизмом в сфере ОПК! (т.е. с госхолдингами, которые 13 лет создавали).

В этой связи, необходимы новые свежие подходы к взаимодействию государства и бизнеса для решения совместных задач. Повышение эффективности управления активами со стороны государства не должно заканчиваться возможностями по управлению акциями, а именно: избрание органов управления, получения дивидендов и т.д. Для эффективного развития созданных интегрированных структур необходимы комплексные меры, в т.ч. направленные на привлечение в ОПК молодых квалифицированных специалистов разных категорий, обеспечение качества выпускаемой продукции, продвижение ее на мировом рынке.

Так до конца октября 2013 года должна появиться программа обеспечения жильем молодых работников ОПК. Эта работа проводится в соответствии с поручением Президента РФ. По статьям Фонда содействия жилищному строительству работники ОПК до 35 лет будут обладать особыми привилегиями по участию в программах строительства жилья. (Это будут аукционы по понижению цены, т.е. реализация земли и возможность постройки по пониженной стоимости кв.м. будущего жилья).

В качестве информации необходимо упомянуть, что сейчас проходит процесс согласования с заинтересованными Министерствами и Ведомствами проекта ФЗ «Об основах государственно-частного партнерства в РФ», подготовленный комитетом Государственной Думы по экономической политике. Законодательством определяются основы государственного регулирования в сфере ГЧП, полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований при реализации соглашений о ГЧП, в т.ч. по обязательному финансированию и эксплуатации или техническому обслуживанию объекта соглашения. Устанавливается конкурсный порядок заключения соглашений о ГЧП, а также

устанавливаются гарантии прав и законных интересов части партнеров и кредиторов.

В частности, проектом закона предусмотрено:

1. Предоставление частному партнеру имущества, предназначенного для осуществления деятельности, предусмотренное соглашением о ГЧП, во владение и/или пользование;

2. Предоставление права использования результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации (исключительные и/или не исключительные права), необходимых для исполнения соглашения о ГЧП.

В соответствии с соглашениями о ГЧП, частный партнер принимает на себя обязательства по полному или частичному финансированию и эксплуатации и/или техническому обслуживанию объекта соглашения о ГЧП, а также одно или более следующих обязательств:

1. Разработка и согласование проектной документации;
2. Создание объекта соглашения о ГЧП;
3. Реконструкция объекта соглашения о ГЧП.

Есть и неоднозначные позиции в проекте данного закона. В частности, проектом Закона «О ГЧП» определено, что соглашением о ГЧП может быть предусмотрен переход права собственности на объект соглашения о ГЧП от одной его стороны к другой. При этом переход государственного имущества в частную собственность регулируется Законом «О приватизации государственного и муниципального имущества», где не предусмотрен данный способ приватизации, как в проекте закона о ГЧП. Есть способ приватизации «По результатам доверительного управления».

Еще один дискуссионный пункт проекта – это право частного партнера на возмещение убытков в размере реального ущерба и упущенной выгоды, в т.ч. недополученного дохода, причиненных ему в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов или должностных лиц этих органов, в части исполнения обязательств публичного партнера в рамках соглашения о ГЧП.

Безусловно, важный пункт, но будет ли он работать? Один из партнеров – государство, не только участвует в проекте, но и жестко регулирует рынок производства и сбыта военной продукции, а также является ее основным заказчиком... Скорее всего, данная конструкция интересна для узкого круга представителей бизнеса.

Таким образом, ГЧП предоставляет широкий спектр возможностей, направленных на повышение эффективности функционирования отечественного машиностроения и ОПК, в частности. При этом на этапе отработки методов практического использования механизмов ГЧП необходимо будет решить еще очень много спорных вопросов, как со стороны бизнеса, так и со стороны государственных органов.