

УДК 334.723

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ИНИЦИАТИВЫ

Л.Е. Мошкова

Тверской государственной университет
кафедра менеджмента

В статье рассмотрены теоретические и практические аспекты развития института государственно-частного партнерства (ГЧП), представлены результаты мониторинга регионального бизнес-сообщества по данной проблеме, а также определены возможности и перспективы партнерства.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, критерии, формы и сферы применения ГЧП, инновационные проекты, индустриальные парки.*

Условием проведения успешной модернизации в России, необходимость которой не вызывает сомнений, является наиболее оптимальный в данных исторических условиях баланс интересов между заинтересованными сторонами в различных сферах. Этот баланс невозможно создать без совместной работы трех акторов, объединенных общими устремлениями и ценностями. Если же одна из подсистем начнет доминировать, это деформирует все общественное устройство и в конечном итоге лишает его эффективности, обрекает на проигрыш в конкуренции со сбалансированными социальными системами.

Понимание этой проблемы важно в силу того, что российская политико-экономическая система, приобретя в последние двадцать лет определенные формы рыночной экономики и политической демократии, остается, тем не менее, во многом чуждой стандартам развитых стран. Характеризуя этот феномен, ученые и политики используют такие понятия, как «плановый капитализм», «меркантильная экономика», «мутантный капитализм», «политико-экономический гибрид», «периферийный капитализм» и др. [1, с. 82-85].

Приметой времени последних десятилетий в развитых странах стало «вторжение» или привлечение частных капиталов в такие отрасли экономики, которые традиционно находились в государственном ведении: электроэнергетику, коммунальное хозяйство, транспортную инфраструктуру. Активно подключаются альтернативные источники к финансированию сверх бюджетов всех уровней и таких сфер, как образование, здравоохранение, культура. Эта глобальная тенденция простимулирована приватизацией государственных активов в ходе

волны либерализации экономики 1980-1990-х гг., недостатком финансовых ресурсов у национальных правительств, а также большей относительно государственных структур мобильностью бизнеса, его способностью к использованию технических и технологических изменений [2, 3, 4].

«Плюсы» государственно-частного партнерства проявляются в усвоении общественными секторами экономики традиций эффективного управления, в расширении инвестиционных возможностей, в том числе на местном уровне, в экономии бюджетных средств, а также привлечении частных инвестиций к решению общественных задач [5, с. 46]. Таким образом, развитие института государственно-частного партнерства как «новой технологии управления развитием экономики» [2] становится все более актуальным.

Сама идея такого партнерства далеко не нова. Историки находят документы о совместных проектах государственных структур и частных предприятий в архивах Западной Европы, начиная с XVI века (например, постройка во Франции первого канала по концессионному принципу, согласно эдикту короля Генриха III). Современные формы ГЧП сложились с конца 80-х гг. прошлого столетия в условиях интенсивного развития институтов партнерства между властью и бизнесом. Так, в Великобритании за последние десять лет XX века с помощью специальной программы Private Finance Initiative (PFI) были реализованы программы государственно-частного партнерства на сумму 40 млрд. фунтов стерлингов [6, с. 26].

С использованием этого механизма были завершены масштабные проекты: строительство Евротоннеля под проливом Ла-Манш, Сиднейского портового тоннеля в Австралии, моста Конфедерации в Канаде, национальных аэропортов в Гамбурге и Варшаве и множество других [6, с. 26], что позволяет экспертам позиционировать ГЧП как «новую технологию управления развитием экономики» [7].

В современном мире под государственно-частным партнерством понимается, во-первых, система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, используемая в качестве инструмента социального развития и планирования; во-вторых, конкретные большие проекты, реализуемые совместно государственными органами и бизнесом, либо только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности. Партнерства означают систему институциональных преобразований государственного сектора экономики и представляют собой реформирование относящихся к ведению государства видов и сфер деятельности путем их частичной (или относительной) приватизации.

В США трактовка ГЧП отличается широтой: это «закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней определенным образом участвовать в государственной собственности в большей степени по сравнению с существующей практикой» [4, с. 55]. Соглашение предполагает наличие контракта правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступает строительство или реконструкция объекта госсобственности и/или его эксплуатация, управление им. При этом основные права собственности в отношении объекта не изменяются, и государство остается собственником даже после передачи его частной компании.

В странах Европейского союза рамки ГЧП уже не включают, например, приватизацию и традиционные госзакупки. Под таким партнерством понимаются формы кооперации между общественными властями и бизнесом, которые служат цели обеспечения финансирования, строительства, модернизации, управления, эксплуатации инфраструктуры или оказания услуг [5, с. 52].

Несмотря на постоянно возрастающую роль в развитии современных производительных сил, понятие ГЧП остается «плавающим», не имеющим узаконенного представления о том, что можно считать таким партнерством. Отсутствие четкого определения затрудняет создание нормативно-правовой и регламентирующей базы эффективного государственно-частного взаимодействия, а также представляет возможности для спекуляций на популярном понятии и искажений его основных принципов. Отсюда же – терминологическая неустойчивость: отечественные авторы используют такие термины, как частно-государственное партнерство, государственно-частное партнерство, партнерство государства и частного сектора, частно-общественное партнерство, публично-частное партнерство [2, 8, 9, 10]. Весьма разнообразны определения понятия. Например, В.Г. Варнавский определяет партнерство государства и частного сектора (Public – Private Partnership, PPP), как «стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг. Партнерства все более широко используются в качестве инструмента городского и регионального экономического и социального развития и планирования на уровне муниципальных образований. Каждый такой альянс временный, поскольку создается, как правило, на определенный срок в целях реализации конкретного проекта и прекращает существование после его осуществления» [2, с. 13].

Т.А. Сибуринна считает что, «государственно-частное партнерство – это прежде всего институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом. Другими словами, речь идет об урегулировании и структурно-оформленной системе взаимоотношений публичной (федеральной, региональной, местной) власти и представителей частного сектора экономики» [5, с. 43]. Этой же точки зрения придерживаются и другие исследователи [3, 9].

Наконец, в документах Европейского Союза, регламентирующих механизм ГЧП, главными чертами партнерства называются: а) долгосрочный характер отношений; б) полное или частичное финансирование частным сектором; в) распределение рисков между партнерами. Экономическая комиссия ООН в Европе критериями ГЧП признает:

- долгосрочность;
- обязательное представительство как частного бизнеса, так и госсектора;
- наличие главной цели – оказание общественно-значимых услуг;
- достижение взаимной дополнительной выгоды в выполнении совместной задачи;
- руководство собственными интересами участниками при заключении соглашения;
- разделение доходов пропорционально инвестициям участников и принятым рискам;
- официальное оформление соглашения [11].

Суммируя характеристики, содержащиеся в зарубежных и отечественных источниках, можно констатировать, что ГЧП представляет собой:

- **Организационную форму** взаимодействия между государством и частным сектором длительного характера, в котором участники производят продукты или оказывают услуги, характеризующиеся разделением рисков, доходов и расходов.
- **Институциональную форму** взаимодействия между государством и частным сектором, когда на основании заранее установленных правил стороны, преследуя собственные интересы, работают в целях достижения общей цели, а так же принимают инвестиционные риски на основе регламентированной формы распределения доходов и расходов.
- **Систему**, в которой общественная услуга или частное предприятие финансируется и управляется посредством партнерства между правительством и одной или несколькими компаниями частного сектора.
- **Отношения**, возникающие между частным сектором и государственными органами, как правило, с целью привлечения

частных ресурсов и/или знаний для того, чтобы способствовать созданию общественных благ и оказанию общественных услуг.

Ключевым признаком ГЧП является привлечение государством на договорной основе инвестиций частного сектора для развития социально важной инфраструктуры и сферы услуг.

Вопрос определения возможных направлений ГЧП со стороны органов власти, а также выбора форм такого партнерства – прерогатива руководителей. Но столь же важной представляется активность и информированность бизнесменов, которые могут предлагать собственные проекты, не дожидаясь политического решения по каждому конкретному вопросу. Между тем, как показывает анкетирование, проведенное лабораторией социологических исследований Тверского государственного университета по заданию регионального объединения работодателей «Тверской союз промышленников и предпринимателей» (РОР ТСПП) (июнь-июль 2011), со стороны представителей бизнес-структур налицо недостаточная осведомленность о возможностях и перспективах государственно-частного партнерства.

Анкетирование показало, что такая форма взаимодействия (партнерства) бизнеса и власти, как ГЧП, в регионе пока реализуется не активно. В то же время члены Тверского союза накопили значительный опыт в реализации социально значимых проектов. В ходе анкетирования 56% опрошенных показали владение информацией о законодательной деятельности по вопросам ГЧП – как на федеральном уровне, так и в регионе, а 28% - отсутствие у них такой информации.

В то же время выяснилось, что именно те группы предпринимателей, на которых в первую очередь ориентировался закон о ГЧП, не были привлечены к разработке и обсуждению его проекта (60% не принимали участие и 32% затруднились ответить), и только 8% опрошенных имели представление о том, что такой законопроект существует.

Выяснилось также, что региональная бизнес-элита не владеет достоверной информацией об инвестиционно-привлекательных инфраструктурных проектах, предлагаемых органами региональной и муниципальной власти: 44% опрошенных затруднились ответить на этот вопрос. Финансовая поддержка бизнеса путем вовлечения его в различные формы партнерства с властью для осуществления проектов используется пока очень слабо. Лишь 8% опрошенных заявили, что им известно о реализации таких партнерских проектов.

По просьбе организаторов анкетирования, тверские предприниматели проранжировали наиболее перспективные, на их взгляд, сферы партнерства в форме ГЧП. Приоритетом для них явились ЖКХ, сфера услуг, производственная инфраструктура (табл. 1).

Таблица 1.

Перспективные сферы жизнедеятельности для реализации проектов в форме ГЧП

Сферы, перспективные для ГЧП	% респондентов
Жилищно-коммунальное хозяйство	80
Социальная сфера	60
Транспортная инфраструктура (включая дороги)	52
Строительство	52
Промышленность	32
Электроэнергетика	20
Другое	4
Затрудняюсь ответить	8

Что касается барьеров на пути внедрения ГЧП, тверская бизнес-элита назвала в качестве таковых информационную закрытость и бюрократические барьеры (их наличие отметили соответственно 88 и 76% респондентов), а также отсутствие ресурсов у предпринимателей, что закрывает перед ними возможность участия в подобных проектах (16%) (табл. 2).

Таблица 2.

Барьеры в развитии ГЧП в Тверской области

Виды барьеров на пути развития ГЧП	% респондентов
Неосведомленность потенциальных участников о возможностях ГЧП	88
Бюрократические сложности работы	76
Нежелание государственных структур участвовать в проектах	32
Неготовность коммерческих организаций для участия в ГЧП	16
Законодательство	8
Другое	4
Затрудняюсь ответить	4

На вопрос о преимуществах внедрения ГЧП руководители тверских компаний ответили: это возможность привлечения бюджетных средств в совместных проектах – (84%), а также диверсификация бизнеса и доступ к новым сферам предпринимательской деятельности – 52%, о чем свидетельствует табл. 3.

Таблица 3.

Основные преимущества, которые может получить бизнес, участвуя в проектах ГЧП

Виды преимуществ	% респондентов
Привлечение бюджетных средств для осуществления проекта	84
Облегчение работы с органами власти за счет участия государства в проекте	56
Доступ к ранее закрытым сферам российской экономики	52
Расширение возможностей для получения кредитов под проект от российских и зарубежных финансовых организаций	48
Другое	4

Государственно-частное партнерство предполагает совместное разделение рисков. На вопрос анкеты о наиболее существенных рисках для бизнеса, связанных с работой непосредственно над проектом, ответили: риск неэффективного управления проектом (88%), риск неправильной оценки проекта (80%), ошибки технического проектирования и реализации проекта (40%), что отражено в табл. 4.

Таблица 4.

Наиболее существенные риски ГЧП для бизнеса со стороны бизнес-рисков

Виды рисков	% респондентов
Риск неэффективного управления проектом	88
Риск неправильной оценки проекта	80
Ошибки технического проектирования и реализации проекта	40
Риск изменения валютного курса	36
Форс-мажорные обстоятельства	20
Другое	4
Затрудняюсь ответить	4

В то же время на вопрос респондентов о наиболее существенных рисках, связанных с деятельностью государственных органов власти, ответили: высокий уровень коррупции и бюрократии (68%), недостаточность опыта и квалифицированных специалистов как в сфере бизнеса, так и в государственных органах, ответственных за развитие региональной экономики (56%) (табл. 5).

По данным исследования лаборатории социологических исследований Тверского государственного университета, графически отображенных на рис. 9, представители тверского бизнес-сообщества назвали в качестве основных мер поддержки государственно-частного партнерства государственную поддержку проектов ГЧП (84%), разработку и принятие закона, регламентирующего данную сферу (80%), создание регионального центра ГЧП в форме некоммерческого партнерства (44%).

Таблица 5.

Наиболее существенные риски ГЧП для бизнеса со стороны органов власти

Виды рисков	% респондентов
Высокий уровень коррупции и бюрократии	68
Недостаточность опыта и отсутствие квалифицированных специалистов	56
Ненадлежащее выполнение условий контрактов со стороны органов власти	44
Сложность выхода из проекта и возврата осуществленных инвестиций	32
Изменение нормативно-правовой базы в сфере реализации проекта	24
Другое	4
Затрудняюсь ответить	0

Таблица 6.

Меры поддержки для ускорения продвижения формы ГЧП в Тверской области

Виды мер поддержки	% респондентов
Обеспечить государственную поддержку реализации проектов	84
Разработать и принять закон, регламентирующий ГЧП	80
Создать региональный центр ГЧП в форме некоммерческого партнерства	44
Другое	0
Затрудняюсь ответить	4

Многоаспектное изучение проблемы внедрения современных форм государственно-частного партнерства в Тверской области позволяет выделить основные проблемы, решив которые, можно будет широко открыть региональную экономику для использования ГЧП к обоюдной пользе сторон, а прежде всего – к пользе жителей региона.

Три шага, необходимые для успеха в данном направлении – это принятие соответствующего регионального закона, создание областной инфраструктуры и, отталкиваясь от этих двух факторов, формирование действительно партнерских отношений на основе взаимного доверия и легитимности.

Вскоре после проведения нашего анкетирования, состоялось подписание четырехстороннего Соглашения между администрацией (Правительством) Тверской области, Законодательным собранием Тверской области, региональным объединением работодателей «Тверской союз промышленников и предпринимателей» и Тверской торгово-промышленной палатой. В Соглашении с достаточной четкостью были определены отношения между властью и бизнесом, в том числе при реализации проектов, имеющих необходимые признаки государственно-частного партнерства. Им определен порядок взаимодействия сторон по реализации долгосрочного сотрудничества в рамках мероприятий и программ создания в регионе благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы, промышленного и научного потенциала, инновационной деятельности и процессов модернизации. Особо оговорена необходимость разрушения условий возникновения коррупционных схем в отношении бизнес-структур и органов власти, повышения прозрачности предоставления государственных услуг в рамках проведения административной реформы, а также неукоснительного соблюдения федерального и областного законодательства.

Соглашение определяет также порядок координации совместных действий в выработке и актуализации нормативной правовой базы по решению вопросов инновационного развития экономики Тверской области, ее интегрирования в мировую хозяйственную систему, дальнейшего развития института работодателей, всех видов предпринимательства.

В уже подготовленном проекте Закона Тверской области о государственно-частном партнерстве дана следующая формулировка главного предмета регулирования данным актом: государственно-частное партнерство – привлечение российского или иностранного хозяйствующего субъекта с целью реализации социально значимых проектов на территории Тверской области, путем заключения и исполнения соглашений о государственно-частном партнерстве на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности.

Проект регламентирует сферу применения на территории Тверской области существующих форм государственно-частного партнерства следующими объектами:

– транспортной инфраструктуры и транспорта, включая железнодорожный, автомобильный, воздушный, водный транспорт, в

том числе автомобильных дорог, объектов дорожного сервиса, железных дорог.

– системы жилищно-коммунального хозяйства, включая объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения (включая энергогенерирующие системы, а также системы передачи и распределения энергии), водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) бытовых отходов; объектов капитального строительства областного значения;

– объектов информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;

– объектов, используемых для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения;

– объектов, образования, воспитания, культуры и социального обслуживания;

– объектов, используемых для осуществления туризма, рекреации и спорта;

– объектов промышленного производства в инновационной сфере;

– объектов безопасности и правопорядка.

Что касается организационных форм реализации государственно-частного партнерства, то в проекте областного закона учтены все варианты, зафиксированные федеральным законодательством на 2011 год.

К сожалению, говорить о многообразии форм ГЧП в России пока не приходится, поскольку по большей части все ограничивается так называемыми инновационными проектами государственного значения, формы организации которых зачастую не выдерживают серьезной критики. В высокоразвитых государствах и новых индустриальных странах содействие развитию инновационного ориентированного предпринимательства тесно связано со стимулированием развития и функционированием инновационной структуры. Территориальными формами ГЧП выступают в последние годы такие элементы инфраструктуры, как технополисы, технопарки и инновационные центры, инновационные бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и т. д. В настоящее время максимально соответствующим концепции ГЧП, как она складывается и понимается в России, и одновременно самым развитым с точки зрения нормативной проработки и практики применения инструментом государства и бизнеса является Инвестиционный фонд Российской Федерации. Потенциально он является более эффективным инструментом бюджетного инвестирования по сравнению с федеральными целевыми программами и федеральными программами развития регионов, благодаря

проектному принципу финансирования, положенному в основу его работы.

Все более распространенной формой интенсификации инновационной деятельности в условиях рыночной экономики является венчурное финансирование инновационных проектов, связанных с большим риском. Венчурный капитал как альтернативный источник финансирования частного инновационного бизнеса зародился в США в середине 50-х годов XX в., а затем получил распространение в Европе. При сравнении венчурного предпринимательства в России, где первые фонды были созданы в 1994 г., и в Европе и США, где история венчурного капитала насчитывает десятки лет, инновационная сфера экономики России выглядит намного слабее подобных секторов экономики развитых стран.

Несмотря на положительные изменения в экономике и растущий интерес к российскому инновационному бизнесу, по-прежнему существует немало препятствий, мешающих более динамичному развитию венчурного предпринимательства в России:

- сложная система налогообложения;
- многочисленность регулирующих органов;
- сложный и запутанный механизм реализации существующей нормативной базы;
- низкий уровень образования менеджмента инновационных проектов;
- недостаточное развитие инновационной инфраструктуры, инвестиционно-финансовой, в том числе рынка ценных бумаг.

Сферами государственно-частного партнерства в мире в последние десятилетия стали также свободные экономические зоны и технико-внедренческие зоны. Попытки создания в России зон свободного предпринимательства (в 90-е годы, затем в 2005 г.) к заметным успехам не привели. Что касается технико-внедренческих зон, то можно констатировать, что российские начинания в этой области явно запаздывают, увеличивая наше и без того значительное отставание от наиболее развитых стран в научных и технологических разработках на важнейших направлениях современной научной деятельности.

В то же время есть примеры, пока очень редкие, того, как частный бизнес, включаясь в программы государственно-частного партнерства, продолжает это партнерство проектами, инициированными уже самостоятельно. Таков пример создания индустриального парка в промышленной зоне «Лазурная». Она расположена на окраине города Твери, в городской черте. В зоне располагаются производственные мощности основанной в 1999 г. компании «ДКС»: цеха по переработке ПВХ и полиэтилена методом экструзии, по переработке оцинкованной

стали, по изготовлению металлических лотков для прокладки кабельных трасс и другой продукции. Компания работает успешно, даже в кризисный 2009 год, снизив оборот на 15%, она не стала сворачивать программу модернизации производственных мощностей стоимостью в несколько миллионов евро. С 2010 г. компания устойчиво работает, оборот вырос более чем в полтора раза, производительность труда поднялась в среднем на 12%. В 2011 г. компанией было принято решение о создании индустриального парка на соседней территории, которая располагается в той же самой промышленной зоне «Лазурная» и занимает около 30 гектаров. Компания предложила партнерские отношения в создании нового индустриального парка властям города и области, а также Тверскому государственному университету.

Руководитель компании объяснил эту инициативу так: «Мы понимаем, что эксплуатируем схему локализации и кастомизации, то есть получения за рубежом технологии и перенесения ее на российскую почву с некоторой актуализацией здесь. Такая схема может работать не один десяток лет, но инновационного прорыва с ней не совершить. Значит, решили мы, необходимо настраиваться на реализацию проектов более глобальных, способных сформировать новую региональную среду, и здесь без участия науки в лице нашего университета, конечно же, не обойтись».

Этот частный пример сигнализирует о нарождающейся тенденции в государственно-ориентированной предпринимательской среде: выстраивать прочные долговременные партнерские отношения не только с властью, но и с государственными научными и образовательными учреждениями, способствуя тем самым возрождению отечественной науки, сокращению интеллектуального донорства России другим странам, косвенные потери от которого некоторые эксперты оценивают в 40-50 млрд. долларов ежегодно. Разработка и создание новых форм государственно-частного партнерства в нашей стране – настоятельное требование времени. Оно исходит уже не только из центра, от федеральных властных структур и столичных научных центров. Идеи все более активного и масштабного применения ГЧП появляются на местах. И это – признак того, что в самом ближайшем времени мы сможем увидеть в России всплеск партнерства бизнеса и государства, который повысит инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность модернизирующейся страны.

Список литературы

1. Явлинский Г. А. Социально-экономическая система России и проблемы ее модернизации: дис. доктора экон. наук. – М., 2005. – С. 82-85.
2. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. – М., 2005.

3. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // *Вопр. экономики.* - 2008. - № 8. – С. 61-78.
4. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. - М., 2010.
5. Сибурин Т. А. Механизмы государственно-частного партнерства: российский и зарубежный опыт, особенности применения в социальной сфере // *Менеджмент и бизнес-администрирование.* – 2010. - № 1. – С. 46.
6. Чеберко Е.Ф. Новые тенденции в отношениях государства и бизнеса // *Вестн. С.- Петерб. ун-та. Сер 5. Экономика.* – 2008. - Вып. 4.-С. 26.
7. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство – политико-правовой аспект. // *Власть.* – 2006. - № 6.
8. Бадалов А.Л. Частно-государственное партнерство в реализации инвестиционных проектов // *Эко.* - 2008. - № 6. - С. 129-141.
9. Бутенко Я. Частно-государственное партнерство – эффективный инструмент взаимодействия // *Проблемы теории и практики управления.* - 2008. - № 7. - С. 44-51.
10. Шамбир В.Н. Государственно-частное партнерство в муниципалитетах России: сущность, формы и противоречия // *Экон. науки.* – 2009. - №2. - С. 112-118.
11. Булт-Спиринг М., Девульф Г. Стратегические аспекты государственно-частного партнерства: международный опыт // *Blackwell Publishing Ltd.- UK, 2006*

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN MODERN RUSSIA: THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS

L.E. Moshkova

Tver State University, Department of Management, Tver

The theoretical and the practical aspects development of institute of the private-public partnership are considered and are presented results of monitoring regional business community on the given problem and also, the possibilities and partnership prospects are considered by author in this article.

Keywords: *the private-public partnership, the criteria, the forms and the scopes of application of the private-public partnership, the innovative projects, the industrial parks.*

Об авторах:

МОШКОВА Лариса Евгеньевна – к.э.н., доцент кафедры менеджмента, декан факультета управления и социологии Тверского государственного университета, e-mail: moshkova@tversu.ru