



Рагунова Ю. В., Петрова Ю. И.,
Плахотникова А. А., Елисина М. В.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ

МОНОГРАФИЯ

МОСКВА – 2014

Юлия Рагулина

**Государственно-
частное партнерство:
региональный опыт развития**

«Научная библиотека»

2014

УДК 338.242
ББК 65.05

Рагулина Ю. В.

Государственно-частное партнерство: региональный опыт развития
/ Ю. В. Рагулина — «Научная библиотека», 2014

ISBN 978-5-906660-02-2

В монографии представлен анализ практики государственно-частного партнерства в регионах России, рассмотрены теоретико-методологические основы регулирования государственно-частного партнерства. В работе проведен анализ практики развития государственно-частного партнерства в регионах России. Подробно исследован зарубежный опыт развития государственно-частного партнерства и возможности его использования в процессе модернизации экономики России, дана характеристика законодательного регулирования государственно-частного партнерства в процессе модернизации экономики России, выявлены возможности совершенствования регулирования ГЧП в процессе модернизации экономики региона. Монография может быть интересна для руководителей, представителей органов власти, частного сектора, студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений экономического профиля при изучении курсов «Система государственного и муниципального управления», «Региональный менеджмент», «Региональное управление», «Взаимодействие властных структур и бизнеса», а также для слушателей курсов повышения квалификации.

УДК 338.242
ББК 65.05

ISBN 978-5-906660-02-2

© Рагулина Ю. В., 2014

© Научная библиотека, 2014

Содержание

Введение[1]	7
Глава 1	9
1.1. Государственно-частное партнерство: понятие, сущность, значение	9
1.2. Механизмы регулирования государственно-частного партнерства	19
Конец ознакомительного фрагмента.	21

**Юлия Рагулина, Юлия Петрова,
Алексей Плахотников, Мария Елесина
Государственно-частное партнерство:
региональный опыт развития**

© Рагулина Ю. В, Петрова Ю. И., Плахотников А. А., Елесина М. В., 2014

© Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА», 2014

Введение¹

Сложившаяся в России сырьевая ориентация экономики не может обеспечить высокое качество экономического роста и ее устойчивое социальное развитие. Перед государством стоит задача перехода на инновационное развитие и реальную модернизацию экономики. В этих условиях идет поиск инструментов стимулирования инвестиционной активности частного капитала и при этом обеспечения наиболее эффективного сочетания интересов государства и предпринимательских структур. В качестве такого инструмента на первый план выдвигается государственно-частное партнерство (ГЧП).

Взаимодействие государства и частного бизнеса, создание устойчивых партнерских отношений между ними как на федеральном, так и на региональном уровне осложняется недостаточной проработанностью институционально-экономических основ этого взаимодействия, вопросов перераспределения прав собственности, возникающих в процессе реализации инвестиционных проектов в рамках отношений ГЧП, поспешностью принятия административных решений по созданию ГЧП без обстоятельной проработки его модели и механизма. Нечеткое представление о финансовых источниках, потенциальных рисках и ожидаемой эффективности от реализации проектов в ряде случаев приводит к неэффективному использованию государственных ресурсов и потере бизнесом заинтересованности в участии в ГЧП.

Некоторые институциональные формы партнерства и адекватные им экономические отношения нередко ошибочно расцениваются не как механизм прогрессивного поступательного экономического развития, а лишь как текущий пересмотр, изменение сложившейся системы отношений собственности и простая перемена подходов к финансированию.

Между тем ГЧП представляет собой не простое объединение ресурсов государства и бизнеса, а новую экономическую форму взаимодействия государства и бизнеса с целью достижения наиболее эффективных для общества результатов. Это взаимодействие может осуществляться в разнообразных институционально-экономических формах и на различных уровнях национального хозяйства (федеральном, региональном и муниципальном). Разнообразны и цели различных партнерств.

¹ Рагулина Юлия Вячеславовна – доктор экономических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, проректор Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы, действительный член Академии наук международных отношений, академик Общероссийской общественной организации «Муниципальная Академия». Сферой научных интересов Ю. В. Рагулиной является управление в социальных и экономических системах, региональная и муниципальная экономика, экономика знаний, система взаимодействия властных структур и бизнеса. Ю. В. Рагулина – автор учебников, в том числе с грифом Минобрнауки России, монографий, публикаций, в журналах, индексируемых в международных системах цитирования Web of Science, Scopus. **Петрова Юлия Игоревна** – кандидат экономических наук, профессор, заместитель декана по учебной работе и международным связям факультета «Международные экономические отношения», автор ряда научных статей по проблемам инновационной политики и управления качеством. Организатор учебной работы и международной деятельности, участвует в разработке учебных планов по направлению «Экономика» (бакалавриат), создании и реализации программ «двойного диплома» с зарубежными университетами. **Плахотников Алексей Алексеевич** – аспирант кафедры «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», исполнительный директор ООО «ТЭКО-сервис», активный участник программ поддержки экологии, общественных дискуссий в этой области, в том числе на федеральных каналах телевидения. А. А. Плахотников является членом экспертного совета Клуба инноваторов «Лестница», созданного по инициативе управляющей компании Тамбовского инновационного бизнес-инкубатора НОУ «Региональный центр управления и культуры». В числе научных достижений А. А. Плахотникова публикации исследований прикладного характера по проблемам организации эффективной системы государственно-частного партнерства в Тамбовской области. **Елесина Мария Владимировна** – магистр факультета «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», номинант на премию Правительства Российской Федерации за высокие научные результаты, победитель Международного научного студенческого конгресса, член Научного студенческого общества факультета. Сферой научных интересов М. В. Елесиной является социально-экономическое развитие регионов и России, инновационное развитие экономики, теория и практика взаимодействия властных и предпринимательских структур. М. В. Елесина является автором публикаций в журналах, индексируемых в международных системах цитирования ISSN, Scopus, а также рекомендованных ВАК.

Одной из наиболее сложных проблем при этом является вопрос финансового обеспечения ГЧП, предопределяющего уровень его инвестиционного потенциала и экономическую эффективность. В связи с тем, что любое вложение капитала предполагает его рациональное, экономически выгодное (прибыльное) инвестиционное размещение, одним из важнейших организационно-управленческих вопросов ГЧП является поиск компромиссных решений, обеспечивающих, с одной стороны, достаточную для бизнеса доходность вложенного капитала при разумном распределении рисков, а с другой стороны, максимально быстрое и качественное решение актуальных социальных проблем и эффективное управление объектами государственной собственности.

Существует настоятельная необходимость теоретического осмысления проблем, возникающих в процессе регулирования и функционирования механизма государственно-частного партнёрства, имущественных отношений, специфических проблем управления объектами собственности в рамках ГЧП и их отчуждения, осуществляемого в тесной связи с исследованием финансового механизма, источников финансирования, форм и процесса финансового обеспечения ГЧП, распределения имущественных долговых обязательств и соответствующих им прав и ответственности, возникающих рисков, критериев оценки реальных финансовых и социальных результатов ГЧП.

Глава 1

Теоретико-методологические основы регулирования государственно-частного партнерства

1.1. Государственно-частное партнерство: понятие, сущность, значение

Современный российский социум переживает сложный, переломный период своего развития. В последние 20 лет произошла кардинальная трансформация экономического уклада, политического устройства России, изменились культурно-ценностные предпочтения большей части населения. Ушли в прошлое идеологические постулаты, определявшие развитие страны на протяжении десятилетий. В этой ситуации перед Россией стоит задача поиска новых ориентиров социальной эволюции, новых экономических и политических моделей и институтов, адекватных вызовам современности.

Модернизация, согласно распространенным представлениям, должна вывести страну к новым историческим рубежам и горизонтам развития, к ее новому, отвечающему требованиям времени облику. Президент Российской Федерации Д. А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. констатировал, что в XXI веке России необходима последовательная и системная модернизация².

Модернизация общества предполагает переход от индустриального общества к обществу информационному, в котором процессы порождения, распространения и использования знания становятся ключевыми³.

Модернизация экономики обозначена высшими органами власти России в качестве стратегической цели. Мировой опыт показывает, что без государственно-частного партнерства развитие и эффективное функционирование современной национальной инновационной системы, обеспечивающей проведение комплексной модернизации во всех отраслях народного хозяйства, невозможно.

Однако сложившийся механизм государственно-частного партнерства в реализации целей модернизации экономики Российской Федерации не обеспечивает системного осуществления инновационных процессов по всем направлениям и характеризуется лишь локальными изменениями в отдельных отраслях на небольшой части территорий. В результате этого бюджетные средства, выделяемые на обновление, техническую и технологическую модернизацию, кадровую подготовку, не дают ожидаемых результатов.

Понятие «модернизация» в широком смысле слова – это изменение, усовершенствование, отвечающее современным требованиям⁴. Модернизация народного хозяйства, по мнению автора, представляет собой непрерывный процесс улучшения качеств производимой продукции, а также процесс совершенствования технологии производства продукции с целью максимального использования потенциала имеющихся ресурсов при одновременном совершенство-

² Медведев Д. А. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

³ Агеева Е. С. Образование как фактор модернизации России: социально-философский аспект // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина: Научный журнал. Сер. Философия. 2010. № 2. Т. 2.

⁴ Наумкин А. В. Нововведения в налоговом законодательстве в 2010 году / Преобразование учетно-финансовой системы предприятий в условиях экономического кризиса: Межрегиональный сборник научных трудов. РИО БГУ. Брянск, 2010.

вании во всей технологической цепочке техники и оборудования, организации производства и труда.

Следует согласиться с проф. И. Ю. Беляевой в том, что положительный результат от модернизации экономики может быть получен только при условии перехода от разрозненных инновационных процессов по отдельным направлениям, дающий локальный эффект, к их системе⁵.

С учетом сложившихся обстоятельств и мировых тенденций в настоящее время в России развитие эффективных институтов взаимодействия власти и бизнеса становится одним из важнейших условий формирования эффективной экономической политики, повышения инвестиционной и инновационной активности как в целом по стране, так и в отдельных регионах. В этой связи система регулирования развития ГЧП в условиях модернизации экономики Российской Федерации должна быть направлена на поддержку и стимулирование инвестиционной активности, модернизацию, техническое перевооружение и реконструкцию производства, внедрение инноваций и реализацию венчурных проектов⁶.

Как в отечественной и зарубежной научной литературе и печати, так и в конкретной практике термин ГЧП нередко употребляется для обозначения любых форм взаимоотношений государства и частного капитала (сектора). Кроме того, в настоящее время в российском законодательстве и практике параллельно употребляются два термина: государственно-частное партнерство и частно-государственное партнерство. Проведенный анализ зарубежных источников показал, что различное сочетание терминов призвано подчеркнуть приоритетную роль той или иной стороны – участника проекта, сторону – инициатора создания этой системы экономических отношений и соответствующего ей механизма для решения социально-экономической проблемы⁷.

По нашему мнению, применительно к современной российской смешанной экономике более точным является использование термина «государственно-частное партнерство». При этом, анализируя природу данного вида экономических отношений, необходимо согласиться с тем, что государство в современных условиях организует свою регулирующую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех основных направлениях. Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых строятся отношения бизнеса с обществом и с публичной властью. Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частным партнерством, разрабатывает формы и методы, а также его конкретные механизмы (рис. 1)⁸.

⁵ Беляева И. Ю. Использование инструментов социально-культурных управленческих технологий современными компаниями (статья) // Сборник научных статей по результатам Пятой Международной научно-практической конференции по международному менеджменту «Интеграция науки России в мировую экономику: новые парадигмы экономической культуры» памяти профессора Л. Е. Стровского, 2011.

⁶ Никитин А. Ю. Программы развития экономики региона: механизм разработки и реализации // Вестник СГСЭУ. 2010. № 5.

⁷ Климкин Ю. Н. Теоретические основы функционирования инновационно-активных предприятий. Тезисы доклада // Сборник статей Международной научно-практической конференции «История и современность глазами молодых». Апрель. 2011.

⁸ Аствацатурова М. А., Дзахова Л. Х. Проблемы и противоречия партийного участия в модернизации политической системы современной России // Вестник СОГУ. 2011. № 2.



Рис. 1. Структура ГЧП-проекта

Государственно-частное партнерство вовлекает две (или более) стороны, и, по крайней мере, одна из сторон должна представлять государство на тех или иных уровнях. В то же время каждая из сторон должна быть независима, способна проводить переговоры, а также заключать договоры от своего имени. Все стороны обязаны взять на себя организационные обязательства, будучи связанными узами партнерства. Таким образом, можно утверждать, что к субъектам государственно-частного партнерства относятся основные (непосредственные) его участники – государственный/публичный⁹ и частный партнеры¹⁰, а также субъекты, оказывающие содействие в организации и осуществлении государственно-частного партнерства.

К объектам государственно-частного партнерства относятся различные виды вновь создаваемого и (или) модернизируемого в результате государственно-частного партнерства имущества, а также работы и услуги, находящиеся в сфере публичного интереса и контроля. Реализация публичного интереса и контроля обеспечивается, в частности, сохранением права публичной собственности на указанные объекты, преобладающим участием публичного партнера в уставных капиталах юридических лиц, правовыми режимами государственных и естественных монополий и другими мерами. При этом объект государственно-частного партнерства не обязательно должен находиться лишь в собственности публичного партнера, возможно право собственности частного партнера на объект (часть объекта) государственно-частного партнерства¹¹.

Институциональная среда, в которой партнерство существует, представляет собой относительно новую ступень в развитии партнерских отношений, оно создает свои базовые модели

⁹ Публичный партнер – субъект, обладающий публичной властью, обеспечивающий реализацию публичного интереса в государственно-частном партнерстве (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), который может быть представлен государственным и муниципальным органом, а также делегирующий свое право быть непосредственным участником государственно-частного партнерства унитарным предприятиям, хозяйственным обществам со стопроцентным государственным участием и определенным государственным и муниципальным некоммерческим организациям.

¹⁰ Частный партнер – субъект частного предпринимательства в любой организационно-правовой форме.

¹¹ Белицкая А. В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. М. 2009. № 2.

финансирования, отношений собственности и методов управления. При этом рациональное использование государственного капитала является необходимым условием удовлетворительной динамики как развитой, так и развивающейся рыночной экономики. С другой стороны, именно частное предпринимательство отличает мобильность, высокая эффективность использования ресурсов, склонность к инновациям. Использовать преимущества обеих форм собственности без глубоких социальных перемен и потрясений как раз и оказывается возможным в рамках разнообразных форм и методов государственно-частного партнерства.

Отношения партнерства должны быть прочными и реляционными. Важной чертой ГЧП является их неиерархический характер. В рамках партнерства власти и бизнеса неиерархичность выражается в том, что они являются отношениями, основанными на паритете, равенстве прав и ответственности участников друг перед другом и перед законом. Таким образом, можно заключить, что принцип неиерархичности в рамках ГЧП находит свое развитие в конкуренции и равном (недискриминационном) доступе потенциальных инвесторов к проектам государственно-частного партнерства, информационной открытости, соразмерности при ограничении субъективных прав частного партнера, а также в принципах юридического равенства публичного и частного партнеров, в автономии воли партнеров, взаимной ответственности и добросовестности партнеров, стабильности соглашения государственно-частного партнерства.

Каждый участник должен принести какую-либо ценность партнерству при обмене ресурсами между участниками. В ГЧП такой обмен чаще всего проявляется в передаче бизнесу части полномочий государственного управления теми или иными объектами в ответ на инвестиции и другие формы вложений от частных компаний. При этом ГЧП также стремится привлекать и другие ресурсы, качественные навыки и знания независимо от их принадлежности частному или государственному сектору, предоставляя услуги общественной инфраструктуры исходя из соотношения цена – качество.

Государственно-частное партнерство подразумевают раздел рисков за результаты (финансовые, экономические, экологические, социальные) на соответствующей основе партнерства. Эта обоюдная ответственность сильно отличается от отношений между государственным и частным секторами, когда государственная структура оставляет за собой принятие решений, получая лишь консультации со стороны частного сектора. Тем более эта ситуация контрастирует с контрактными отношениями частного и государственного сектора, где сама природа отношений является командной. В этих случаях частный сектор не может считаться партнером ни в каком смысле. Для установления партнерства необходимо наличие обоюдного интереса и преданности общей цели¹².

Основой партнерства является договор, который устанавливает «правила игры» и придает партнерам достаточную определенность. Наличие такого документа позволит принимать решения быстро, не возвращаясь к основополагающим принципам. В то же время контракт ГЧП очерчивает только общую архитектуру взаимоотношений и не может быть законченным документом, поскольку не определяют все положения на все случаи. Должны присутствовать разделяемые ценности, общее понимание приоритетов и целей, а также доверие.

Несмотря на то что многие партнерства создаются в целях формирования стратегии, приоритетов деятельности и взаимодействия между организациями, предметом их, по преимуществу, являются продукты и услуги, в составе которых заключены определенные активы, а также долгосрочные контракты, связанные с социальной сферой и экономической инфраструктурой. Необходимо понимать, что партнерства, ориентированные на экономический результат, существенно отличаются от тех, что ставят перед собой цель осуществления проектов в социальной сфере, сфере образования, здравоохранения и др.

¹² Муковенков А. Ю. Модернизация инфраструктурных объектов с использованием механизмов ГЧП // Экономические науки. 2010. № 7.

Основной упор делается на услуги, получаемые государством в области социальной инфраструктуры. Государство платит за услуги, оказываемые частной компанией. Эти услуги оказываются частной компанией посредством владения или аренды определенных объектов инфраструктуры как части пакета услуг.

Риски по владению и эксплуатации инфраструктуры, принимаемые на себя государством, иногда несут в себе весьма значительные неучтенные издержки. Передача части риска частной стороне, способной им управлять более эффективно, может помочь снизить общий уровень издержек для государства.

Одной из наиболее сложных проблем реализации проектов ГЧП является вопрос их финансового обеспечения, предопределяющего уровень его инвестиционного потенциала и экономическую эффективность. В связи с тем, что любое вложение капитала предполагает его рациональное, экономически выгодное (прибыльное) инвестиционное размещение, одним из важнейших организационно-управленческих вопросов ГЧП является поиск компромиссных решений, обеспечивающих, с одной стороны, достаточную для бизнеса доходность вложенного капитала при разумном распределении рисков, а с другой стороны, максимально быстрое и качественное решение актуальных социальных проблем и эффективное управление объектами государственной собственности¹³.

Партнерство – это равноправные юридические отношения, существующие между двумя или более хозяйствующими субъектами, связанными на договорной основе объединением основных капиталов в бизнесе. В современном понимании государственно-частное партнерство – это институционально и организационно и документационно оформленное взаимодействие между государством и бизнесом в целях реализации социально значимых проектов и программ в широком спектре общественной жизни (от отраслей промышленности и НИОКР до сферы услуг и образования). ГЧП представляет собой не простое объединение ресурсов государства и бизнеса, а новую экономическую форму взаимодействия государства и бизнеса с целью достижения наиболее эффективных для общества результатов¹⁴. Это взаимодействие может осуществляться в разнообразных институционально-экономических формах и на различных уровнях национального хозяйства (федеральном, региональном и муниципальном).

Следует согласиться с мнением кандидата экономических наук Н. А. Ржавиной в том, что для успешного развития государственно-частного партнерства в России, а также для эффективной реализации проектов на основе ГЧП необходимо наличие проработанной законодательной базы, регулирующей правовые основы партнерства¹⁵.

Наиболее значимыми документами в области правового регулирования государственно-частного партнерства на территории Российской Федерации являются: Федеральные законы «О концессионных соглашениях», «О соглашениях о разделе продукции», «О финансовой аренде (лизинге)» и постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», поскольку они разработаны для регулирования основных форм государственно-частного партнерства.

Рассмотрение этих документов позволяет выявить недостатки, ограничивающие их применение для реализации инновационных проектов на основе государственно-частного парт-

¹³ Щегорцов М. В. ГЧП – оптимальная форма партнерства государства и частного сектора в реализации инвестиционных проектов // Микроэкономика. 2011. № 2.

¹⁴ Государство в условиях ГЧП выступает в роли особого субъекта экономических отношений, который использует частную форму капитала для достижения определенных общественных целей. В этом смысле государство уходит от чисто политических функций и само становится специфическим субъектом экономики. В этом и заключается еще одно проявление специфики смешанной экономики применительно к ГЧП.

¹⁵ Ржавина Н. А. Сущность и содержание государственно-частного партнерства // Актуальные проблемы экономики современной России: сб. научных трудов / под ред. А. Оводенко. СПб.: ГУАП, 2010. Вып. 6.

нерства. Главным недостатком этих законодательных актов является отсутствие требований об обязательности оценки экономической и социальной эффективности таких проектов. Однако в основе любого управленческого решения о реализации проектов модернизации государственно-частного партнерства должна лежать оценка их эффективности. Одновременно с этим необходимо определять значимость таких проектов прежде всего для государства, для его граждан, а затем уже для непосредственных исполнителей проекта.

На практике при заключении соглашений о разделе продукции выбирается участник, предложивший наиболее высокую цену за право заключения соглашения, а концессионные соглашения заключаются с участником, предложившим наилучшие условия реализации проекта, что не гарантирует эффективную реализацию проекта, его высокую социальную и экономическую значимость для государства¹⁶. При заключении договоров лизинга вопросы эффективности проекта ГЧП не рассматриваются, однако при реализации таких проектов они тоже должны иметь значение. И только при условии использования средств Инвестиционного фонда для финансирования проектов ГЧП четко определены количественные критерии оценки эффективности таких проектов и финансовой устойчивости исполнителей проекта.

В связи с этим для повышения эффективности реализации основных форм государственно-частного партнерства необходимо разработать и законодательно закрепить общие критерии и показатели оценки эффективности проектов ГЧП.

При реализации проектов государственно-частного партнерства одним из основных вопросов является схема распределения прибыли (иного положительного эффекта) между государством и инвестором. Однако рассмотренные законы и правила не дают четкого ответа на вопрос распределения получаемых продукции и доходов. Как в случае соглашений о разделе продукции и лизинге, так и в случае концессий условия распределения определяются положениями конкретного соглашения, что дает возможность частным инвесторам действовать в своих интересах, пренебрегая интересами государства. Поэтому в нормативно-законодательных актах независимо от форм ГЧП должны быть предусмотрены четкие правила распределения дохода (прибыли) между всеми собственниками, которые участвуют в реализации инновационно-инвестиционного проекта. Такой подход позволит избежать коррупционных действий, а также повысить экономическую эффективность реализуемых на основе ГЧП инновационно-инвестиционных проектов для Российской Федерации.

Основными формами государственно-частного партнерства являются: разработка и реализация целевых программ и национальных приоритетных проектов, предоставление концессий, создание особых экономических зон, технопарков и технополисов, формирование интегрированных структур, кластеров и инвестиционных фондов. Каждая из этих форм имеет специфические особенности и присущие только ей характерные черты (рис. 2)¹⁷.

¹⁶ Широков С. Н. Концессионное соглашение как вид предпринимательского договора // Договоры в сфере предпринимательской и профессиональной деятельности: теория и практика. Материалы круглого стола, посвященного 10-летию кафедры предпринимательского и коммерческого права ЮУрГУ, проводимого в рамках XIII Международной научно-практической конференции с элементами научной школы «Актуальные проблемы права России и стран СНГ–2011» (Челябинск, 1–2 апреля 2011 г.) / отв. ред. В. В. Кванина. Челябинск: «Два попугая», 2011. С. 157–162.

¹⁷ См. более подробно приложение 1, 2.

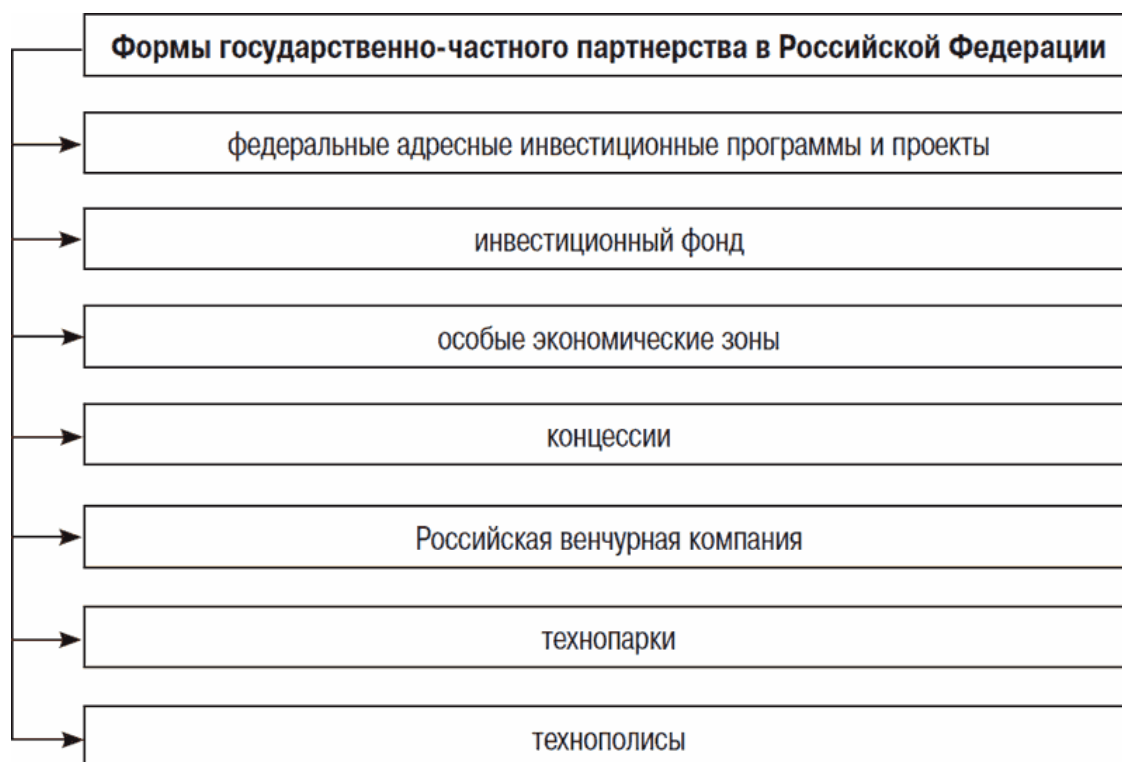


Рис. 2. Формы государственно-частного партнерства в Российской Федерации¹⁸

Важнейшая проблема государственно-частных партнёрств связана с перераспределением полномочий собственности, распределением последней, возникающим в процессе перерастания административно-властных отношений государства и бизнеса в отношения партнерства, закрепляемые соответствующими соглашениями сторон. Более того, некоторые формы партнерства, например концессии, нередко расцениваются как косвенная приватизация или же ее полноценная альтернатива, т. е. рассматриваются как включение в систему отношений собственности. Однако в отличие от стандартной полномасштабной приватизации, в партнерствах государство сохраняет существенную степень хозяйственной активности и контроля над экономическими процессами, а также определенные полномочия собственности. В случае ГЧП государство институционально преобразует сферы деятельности, традиционно относящиеся к его ведению¹⁹.

Соответственно целям партнерства модели ГЧП можно разделить на: организационные, кооперации, интеграции и финансирования (рис. 3). Отдельные из этих моделей предстоит лишь адаптировать к условиям изменяющейся внешней среды в связи с проведением модернизации отраслей, глобализации экономики и вступления России в ВТО.

Механизм ГЧП является базовой конструкцией привлечения внебюджетных инвестиций в развитие социальной инфраструктуры и производства. Однако в силу своей слабой компетентности и низкой готовности органы государственного муниципального управления крайне мало используют механизм ГЧП и по-прежнему опираются на традиционные методы бюд-

¹⁸ Процессы интеграции и кооперации на отдельных территориях постоянно трансформируются, создаются кластеры, вовлекающие в процесс обновления всех экономических агентов и обеспечивающие организационную модернизацию, урегулирование отношений во всей цепочке отношений производство – переработка – реализация. Формируются свободные экономические зоны (СЭЗ), обеспечивающие инновационные процессы целых регионов. Первый опыт СЭЗ в приграничных зонах свидетельствует о формировании структур, способствующих, например, экспорту отечественных товаров.

¹⁹ Ерхов М. В., Коломейчук Л. А., Гриненко А. В. Реализация принципов государственно-частного партнерства в современных условиях России // Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития: сб. научных статей. М.: Издательство ООО «ПКЦ Альтекс», 2010.

жетного финансирования капитальных вложений в объекты общественной инфраструктуры (рис. 4).

Представленный выше анализ позволяет структурировать проблемы активного внедрения в практику проектов ГЧП по следующим основным направлениям:

1) организационные – заключаются в отсутствии единой модели взаимодействия государственных и бизнес-структур, прогрессивных механизмов воздействия на инновационную деятельность предприятий, инициатив по регулированию международной инновационной деятельности, размытые границы ответственности участников инновационной деятельности;



Рис. 3. Модели ГЧП

2) экономические – ограниченное число собственных инструментов регулирования инновационной деятельности, проблемы кадрового стимулирования и привлечения бизнеса к участию в партнерстве с государством;

3) законодательные – включают отсутствие федерального регулирования ГЧП, учета интересов бизнес-инициаторов инновационных проектов.

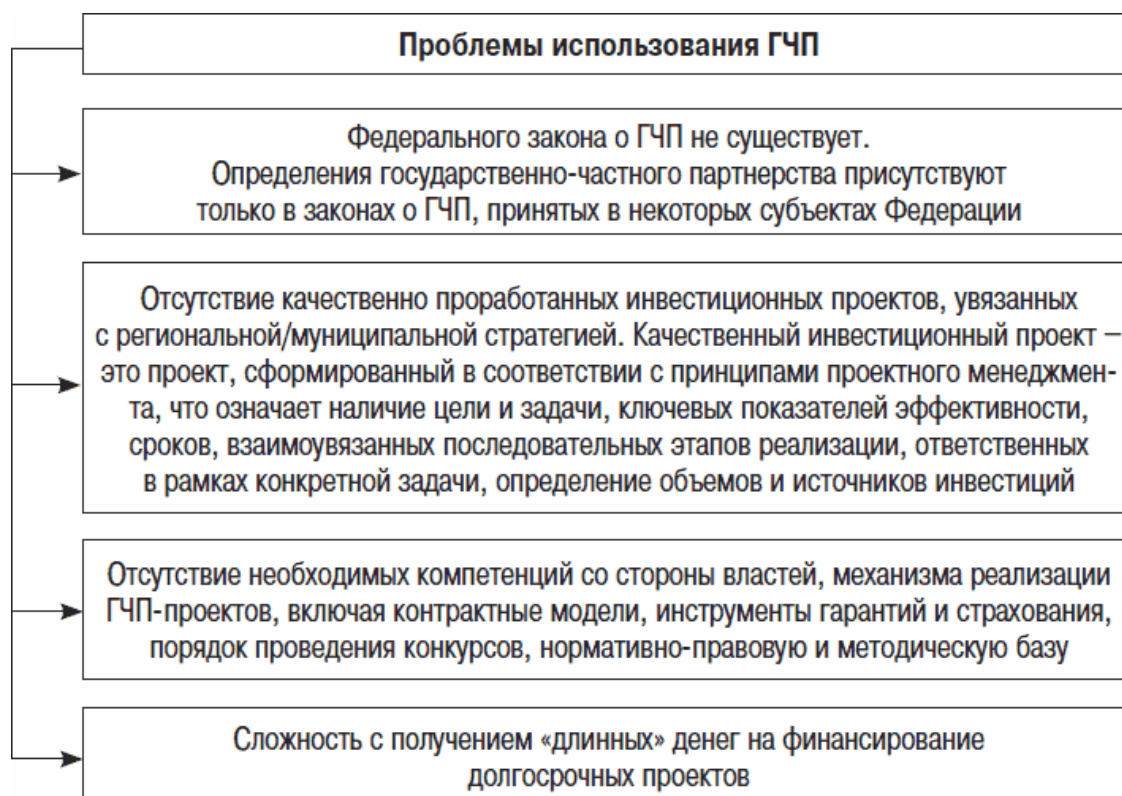


Рис. 4. Проблемы использования ГЧП²⁰

Некоторые авторы утверждают, что в настоящее время в России управление государственно-частными партнёрствами имеет черты советского государственного монополизма. Государство любыми способами старается сохранить за собой ключевые права по отношению к объекту государственно-частного партнёрства, в то время как единственным способом привлечения инвестиций в малоприбыльные секторы экономики являются различного рода льготы и обеспечение благоприятной экономической среды, а также политика невмешательства в управление объектом со стороны частного сектора²¹.

Для активизации проектов ГЧП в России можно предложить:

- 1) разработать концепцию и стратегию развития государственно-частного партнерства и концессионной формы хозяйствования;
- 2) возложить на существующее министерство (например, Министерство экономического развития Российской Федерации) полномочия и ответственность по разработке законодательства в сфере государственно-частного партнерства и концессионной деятельности и их интегрированию в институциональную и правовую систему государства;
- 3) внести поправки в законодательство о концессиях, в частности в Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», обеспечивающие баланс интересов государства и бизнеса и не ущемляющие их;
- 4) развивать институциональную базу для развития государственно-частного партнерства и концессионной формы хозяйствования. Создать или возложить на уже существующий

²⁰ В России давно назрела потребность создания рынка долгосрочного капитала, включающего инфраструктурные фонды, инфраструктурные облигации. Если говорить о привлечении ресурсов у иностранных банков, то встает вопрос валютных рисков, который государству придется взять на себя.

²¹ См. более подробно: *Бутова Т. В... Ерхов М. В.* Власть и бизнес в современном обществе: монография. М.: Маросейка, 2007; *Муковенков А. Ю.* Влияние кризиса на развитие проектов государственно-частного партнерства в мире // Вестник экономической интеграции. 2010. № 1.

федеральный орган исполнительной власти (службу или агентство), имеющий сеть территориальных управлений, полномочия по практической реализации государственной политики в области государственно-частного партнерства и концессионной деятельности, а также полномочия по обеспечению мониторинга и контроля за деятельностью частного сектора (концессионера). Делегировать независимому институту полномочия осуществления экспертизы эффективности и законности хозяйственной деятельности частного сектора (концессионера) по выполнению условий ГЧП-проекта (концессии);

5) обеспечить минимальные ставки кредитования частного сектора (концессионера) в том числе за счет льготных займов, государственных гарантий и компенсирования выплаты части процентов за пользование заемными средствами.

1.2. Механизмы регулирования государственно-частного партнерства

Важность активного участия государства в процессе модернизации экономики России, в разработке и реализации комплекса мер по стимулированию активного инновационного развития определяется на основании следующих положений.

Во-первых, государство определяет вектор развития национальной экономики в целом и именно оно, в конечном счете, ответственно перед населением за целостную и успешную реализацию политики модернизации. Обязанность государства – всестороннее прогнозирование развития отечественной экономики и принятие неотложных стратегических решений с учетом возможности регресса в ее эволюции.

Во-вторых, государство через систему принятия правовых норм формирует благоприятный инновационный климат с учетом специфических условий осуществления инновационной деятельности, высокого риска реализации инновационных проектов. Благоприятный инновационный климат формирует определенные преимущества для участников инновационного процесса. К таким преимуществам можно отнести:

- компенсацию субъектам инновационной деятельности высоких затрат в период разработки и внедрения принципиально новой техники и технологий;
- формирование налоговых и таможенных льгот для субъектов инновационной деятельности, принимающих участие в реализации приоритетных инновационных проектов;
- предоставление льготных кредитов для реализации инновационных проектов;
- обеспечение государственных гарантий, субсидирование процентных ставок.

В-третьих, государство не должно оставаться в стороне от процесса финансирования базисных инноваций в условиях модернизации экономики России.

В-четвертых, модернизация экономики Российской Федерации неразрывно связано с задачей по подготовке квалифицированных кадров, которую именно государство имеет возможность решить через систему среднего и высшего образования, специализированного обучения заинтересованных лиц для реализации конкретных инновационных проектов.

Как утверждает доктор экономических наук А. М. Ковалев, наличие внятной экономической политики имеет важное значение для будущего предпринимателей, для ясного осознания ими возможных перспектив своей деятельности в конкретном регионе. В этой связи понятно желание и необходимость для предпринимательских кругов и их союзов участвовать в формировании и реализации политики регулирования процессов модернизации. Многие предпринимательские структуры проявляют готовность к осуществлению продуманного и целенаправленного социально ориентированного регулирования²².

В период реформ в Российской Федерации были разработаны различные концептуальные подходы к осуществлению государственного регулирования экономики. Менялось и отношение к самой проблеме госрегулирования, поиску новых форм взаимодействия бизнеса и власти, в том числе на условиях государственно-частного партнерства.

Представляется целесообразным выделить четыре этапа в развитии приоритетов государственного регулирования. На первом этапе (до 1992 г. включительно) концепция экономической политики была основана на представлении о том, что общие экономические реформы институциональной среды и создание рыночных механизмов позволят решить проблемы отраслей и предприятий практически без вмешательства государственных структур. Хотя в программных правительственных документах за 1992 г. был определен перечень прио-

²² Ковалев А. М. Организационно-правовые формы государственно-частного партнерства в Российской Федерации. М.: Эконом-Информ, 2010.

ритетных секторов экономики, из-за недостатка финансовых ресурсов государственная политика была сведена лишь к поддержке отдельных предприятий.

Следующий этап в разработке концепций государственной экономической политики (1993–1995 гг.) был связан прежде всего с деятельностью Госкомпрома Российской Федерации. В этот период предпринимались активные попытки освоить и использовать опыт других стран (в частности, Японии, стран Восточной Европы, Латинской Америки). В свою очередь, здесь можно выделить два промежуточных периода.

Во-первых, 1993–1994 гг., когда в качестве инструментов экономической политики предполагалось стимулировать рост внутреннего спроса, обеспечить промышленные предприятия доступными по цене оборотными средствами для увеличения загрузки имеющихся мощностей и осуществлять поиск ведущих отраслей, государственная поддержка которых через межотраслевые связи могла бы дать импульс для подъема промышленного производства (в качестве таковых предлагалось использовать, например, жилищное строительство, автомобилестроение и даже ТЭК).

Во-вторых, 1995 г., в котором основой концепции стал поиск так называемых точек роста, развитие импортозамещающих технологий за счет протекционистской внешнеэкономической политики, ускорение внутрипромышленной интеграции и формирование отечественных финансово-промышленных групп. Эти разработки по большей части не были завершены до стадии практического применения или не дали ожидаемого эффекта прежде всего из-за отсутствия у властных структур ресурсов для проведения активной государственной политики, а также вследствие того, что не удалось добиться консенсуса по вопросам отраслевых приоритетов и создать конкретные механизмы для осуществления экономической политики²³.

Третий этап – 1997–1998 гг. В эти годы попытки осуществить меры по государственному воздействию на развитие народного хозяйства в рамках среднесрочной экономической программы 1997–1998 гг. тоже не были осуществлены из-за резкого изменения экономической ситуации в результате финансового кризиса 1998 г. И наконец, четвертый этап – 2000–2008 гг. В данный период основой государственной политики в области экономических преобразований в целом (и реформирования промышленного комплекса в частности) являлась среднесрочная программа социально-экономического развития. При этом важнейшие принципы, на которых должна строиться государственная политика, можно охарактеризовать так: – верховенство рынка и рыночных отношений перед административными методами управления (минимизация вмешательства государства, равные условия для конкуренции, открытый характер экономики и т. п.);

– осознание необходимости перехода к новому уровню сотрудничества между государством и бизнесом, в том числе в виде заключения отраслевых соглашений и иных контрактных форм договоренностей;

– признание необходимости реформирования отраслей государственного сектора за счет не только приватизации, но и повышения эффективности управления; повышение ответственности государства за развитие отраслей социальной инфраструктуры;

– приоритет развития отраслей нового технологического цикла, под которыми понимаются прежде всего сектор информационных и nano технологий; воспроизводство отдельных видов отраслей сферы услуг (туризм, перевозки, образование)²⁴

²³ См. более подробно: *Беляева И. Ю., Эскиндаров М. А.* Капитал финансово-промышленных структур: теория и практика: монография. М.: ФА, 2002.

²⁴ *Ковалев А. М., Шуринова Е. В., Янин О. Е.* Инновационное развитие и механизмы ГЧП // Сб. научных трудов «Проблемы теории и практики реформирования региональной экономики». Вып. № 10. М., 2009.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.