

ББК 65.050.11

*О.П. Мамченко, И.А. Долженко*

**Экономическая сущность  
и роль государственно-частного партнерства  
в реализации региональной экономической политики**

*O.P. Mamchenko, I.A. Dolzhenko*

**Economic Essence and Role  
of State-Private Partnership  
in Realization of Regional Economic Policy**

Раскрывается сущность партнерских взаимодействий субъектов рыночной экономики, рассмотрены основные функции и преимущества государственно-частного партнерства (ГЧП), исследуются актуальные вопросы, связанные с использованием в регионах Российской Федерации форм государственно-частного партнерства для решения проблем социально-экономического развития.

**Ключевые слова:** государство, бизнес, партнерство, региональное развитие.

В современном мире неотъемлемым условием эффективного управления экономикой является конструктивное взаимодействие бизнеса и государства. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от специфических особенностей рыночных отношений в разных странах. В последние десятилетия в экономике ряда развитых и развивающихся стран активно складывается совершенно особое качество взаимодействия бизнеса и государства, называемое государственно-частным партнерством (ГЧП). Разнообразие форм, механизмов и сфер применения такого партнерства делают его универсальным механизмом для решения целого ряда долгосрочных задач. Эти задачи распространяются на различные сферы экономики и технологий: от создания и развития инфраструктуры до разработки и адаптации новых перспективных технологий и видов услуг.

Государственно-частное партнерство (в англоязычной литературе – Public Private Partnership, PPP) не имеет единого определения в экономической литературе. Кроме того, нередко этот термин используется в другой форме – частно-государственное партнерство. На наш взгляд, с учетом особенностей российской экономики, отмечая значительную роль государства в становлении и развитии механизмов ГЧП, точнее использовать все же термин «государственно-частное партнерство».

Обобщенно можно определить ГЧП как совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия

The essence of partner interactions between the subjects of market economy is being revealed, the basic functions and advantages of state-private partnership (SPP) are being considered, and the topical questions connected with use of forms of state-private partnership in regions of the Russian Federation are being investigated to solve the problems of social and economic development.

**Key words:** State, business, partnership, regional development.

государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

Д.М. Амуниц предлагает следующее определение: «ГЧП – это специфическая, различных видов форм взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, основополагающей чертой которого является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации» [1, с. 16–24].

Е. Коровин определяет ГЧП как «среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [2].

Еще одно определение ГЧП дает В.Г. Варнавский. Он считает, что в современном понимании ГЧП – это «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг» [3, с. 106–119].

Для более точного определения понятия ГЧП, на наш взгляд, необходимо идти от общего к частному и задать не только обобщающее понятие, но и уточнить его признаки, которые позволят однозначно отнести форму сотрудничества государства и частных компаний именно к ГЧП.

В рамках государственно-частного партнерства, несмотря на многообразие его форм, стороны, как показывает международная практика, наделены определенными функциями, четкое разделение которых придает баланс системе их взаимоотношений и обеспечивает (при прочих равных условиях) успех сотрудничества.

Государство, как правило, выступает стороной проекта в рамках ГЧП не напрямую (в лице органов власти и управления), а через государственные корпорации, агентства, учреждения и т.п. Органы власти делегируют полномочия указанным организациям путем принятия соответствующего нормативного акта.

Каждый партнер вносит свой вклад в общий проект. Так, бизнес обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству. Со своей стороны государство обеспечивает правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также материальных и финансовых ресурсов. Общественная же значимость ГЧП заключается в том, что в итоге выигрывает общество как потребитель более качественных услуг.

При этом ГЧП рассматривается не только как инвестиционный механизм, но и как эффективная модель управления экономикой, которая, с одной стороны, позволяет сократить и оптимизировать расходы бюджета, с другой – повысить качество исполнения проекта и предоставляемых впоследствии на его базе общественных услуг.

Таким образом, на взгляд авторов, государственно-частное партнерство – это законодательно определенная форма взаимодействия государства и частного бизнеса, направленная на экономически эффективное достижение целей сторон, юридически закрепленная договором, основанная на принципе равноправного кооперативного поведения при принятии стратегических и текущих решений, подразумевающая вложение сторонами принадлежащих им активов.

Это определение подчеркивает, что стороны вкладывают ресурсы и распределяют между собой риски на основе принципа равноправия в юридическом и экономическом смыслах. Тем самым однозначно определяется, что партнерство качественно отличается от такой формы сотрудничества, как, например, государственный заказ, поскольку действуют стороны, исходя из того, что в результате реализации совместного проекта интересы их должны быть достигнуты в полной мере, а не по остаточному принципу.

Совпадение всех указанных в определении признаков гарантирует, что форму взаимодействия государства и бизнеса можно отнести к ГЧП, и, наоборот, отсутствие хотя бы одного признака свидетельствует о том, что речь идет об иной форме сотрудничества.

За рубежом государственно-частным партнерством принято называть достаточно широкий спектр бизнес-моделей и отношений. Сотрудничество государства и бизнеса, как правило, развивается в тех отраслях, которые необходимы для экономики и социально значимы для общества, но считаются недостаточно прибыльными для частного капитала из-за своей капиталоемкости или длительных сроков окупаемости вложений. Если оба эти фактора совпадают, для развития подобных отраслей используется стратегия партнерства государства и частного бизнеса, например, в форме создания совместных предприятий со смешанным государственно-частным капиталом.

Наиболее активно партнерство государства и бизнеса осуществляется в отраслях, составляющих основу жизнеобеспечения экономики и общества – в энергетике, коммунальном хозяйстве, отраслях транспортной инфраструктуры. Масштабный опыт перераспределения правомочий собственности между государством и частным бизнесом имеется и в так называемых секторах общественных услуг – здравоохранении, сферах обеспечения правопорядка, образовании и т.п.

По оценкам Всемирного банка, только за 2004–2008 гг. в мире заключено свыше 392 сделок посредством механизма государственно-частного партнерства на общую сумму более 110 млрд долл. Если сопоставить эти цифры с данными за предыдущие пять лет (1999–2003 гг.), то количество сделок увеличилось на 60%, что в стоимостном выражении составило прирост более чем в 3 раза. Важной причиной роста числа проектов ГЧП стали более высокая эффективность и скорость реализации проекта. Эффективность проектов, реализуемых на принципах ГЧП, увеличивается в среднем на 10% [4].

Анализ российского законодательства позволяет выделить несколько различных инструментов государственно-частного партнерства, а также институциональных структур, так или иначе вовлеченных в ГЧП. Каждый из этих инструментов и институтов предоставляет бизнесу определенные возможности для укрупнения, а российской экономике – для развития приоритетных отраслей.

Устойчивая система ГЧП-инструментов и ГЧП-институтов формирует комплексный механизм государственно-частного партнерства – определенным образом структурированную систему правовых средств, направленных на решение однотипных задач при реализации ГЧП-проектов.

К ГЧП-институтам относятся Инвестиционный фонд РФ, особые экономические зоны, Российская венчурная компания. В мае 2007 г. принят Федеральный закон «О банке развития» [5]. Этим законом широко известный на мировых финансовых рынках Внешэкономбанк преобразован в национальный финансовый институт развития. Ему отведена ключевая роль в развитии ГЧП-инструментов.

чаявая роль в создании финансовой инфраструктуры, ориентированной на финансирование проектов государственно-частного партнерства.

В рамках работы, проводимой Внешэкономбанком, государственно-частное партнерство понимается как привлечение частного сектора (бизнеса) для более эффективного и качественного исполнения задач, которые относятся к целям, регулируемым публичным сектором на условиях разделения рисков. Во Внешэкономбанке создан Центр государственно-частного партнерства, задачей которого является подготовка проектов ГЧП.

Финансовая политика банка и стратегия, утвержденная Наблюдательным советом банка, определила, что 30% кредитного портфеля банка должно формироваться на условиях государственно-частного партнерства. Одной из главных задач Внешэкономбанка является развитие капиталоемких долгосрочных проектов в области инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, транспорта, а также капиталоемких, экспертно ориентированных промышленных производств.

На стимулирование проектов государственно-частного партнерства и развития инфраструктуры направлено и создание в последние годы таких государственных корпораций, как «Роснано», «Олимпстрой», «Российские технологии», Фонд реформирования жилищно-коммунального хозяйства и т.д.

К ГЧП-инструментам, в свою очередь, можно отнести концессионные и инвестиционные соглашения, предусмотренные правилами формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, инструменты бюджетного инвестирования (федеральные целевые и федеральные адресные инвестиционные программы), венчурное финансирование. Особый класс инструментов образуют кредиты и иные финансовые инструменты Внешэкономбанка.

При этом в российской практике сложился иной, чем в мире, подход к реализации проектов государственно-частного партнерства. За рубежом инвестиционные проекты становятся ГЧП тогда, когда частная компания финансирует строительство и (или) осуществляет управление объектами государственной и муниципальной собственности на условиях софинансирования и разделения рисков. То есть бизнес, а не государство, вкладывает средства в объекты государственной собственности. Но государство при этом должно обеспечивать предпринимательскому сектору гарантии возврата вложенных им инвестиций. В России, как правило, бизнес финансирует объекты своей собственности, а государство – объекты своей. По такому принципу работают и Инвестиционный фонд РФ, и особые экономические зоны. Поэтому ряд исследователей придерживаются мнения, что в России пока нет ГЧП в том смысле, в каком оно применяется за рубежом.

Формы ГЧП, представленные на сегодняшний день в регионах, можно разделить на две группы:

- обеспечивающие инвестиционный рост через финансирование крупных инфраструктурных и иных проектов (Инвестиционный фонд, Банк развития, концессии и др.);

- обеспечивающие инновационный экономический рост (венчурные фонды, особые экономические зоны, хозяйственные общества, создаваемые в рамках Федерального закона №217-ФЗ [6]).

Преимущественно обе группы представлены на региональном уровне через региональное дублирование федеральных институтов (своего рода «филиалы» федеральных). Наиболее многочисленную группу образуют проекты, реализуемые на территории регионов с использованием механизма Инвестиционного фонда РФ, а также конструкции, напоминающие концессию на основе договора аренды или договора доверительного управления с инвестиционными условиями (муниципальный уровень).

Наблюдаются сильные региональные диспаритеты по уровню развития ГЧП (см. рис.), весовая часть проектов, реализуемых на принципах ГЧП, сконцентрирована в небольшом числе субъектов с развитой инвестопроводящей сетью, наличием регионального законодательства в сфере ГЧП и системой региональных институтов развития.

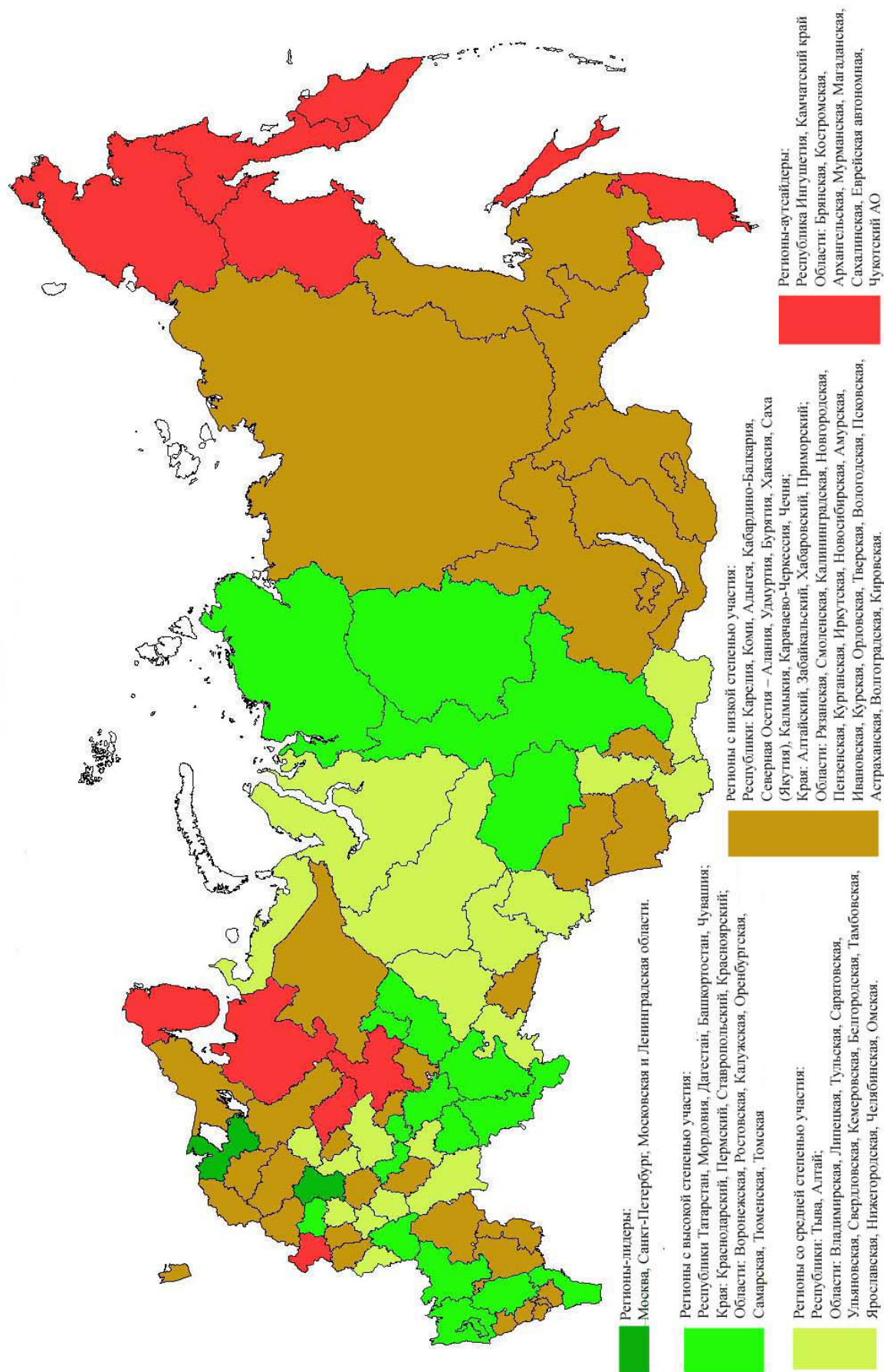
В числе основных препятствий на пути развития государственно-частного партнерства в регионах страны можно выделить следующие: отсутствие подготовленных инфраструктурных проектов, ограничения в долгосрочных кредитах на финансовом рынке, несовершенство законодательной базы, отсутствие возможности предоставления бюджетных гарантий (поступления платежей инвестору), проблема обеспеченности региональных бюджетов (нехватка средств для проектов), дефицит компетентных кадров, конфликт полномочий и интересов региональных органов власти и органов местного самоуправления (обособленность муниципальных органов управления).

Приоритеты, выбранные на федеральном уровне, не всегда соответствуют реальным потребностям территорий, в регионах наблюдается неэффективное приложение инвестиционных ресурсов.

Крайне важна организация на региональном уровне системы взаимодействия по реализации приоритетных инвестиционных проектов, которая должна включать как организацию взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций, так и интеграцию финансовых ресурсов бюджетов всех уровней, средств государственных корпораций и частных инвесторов, привлечения заемных ресурсов.

В мировой практике для обеспечения эффективного руководства государственно-частным партнерством все чаще создаются специализированные структуры





Степень участия регионов Российской Федерации в реализации механизма государственно-частного партнерства

по подготовке, запуску и управлению проектами ГЧП, сотрудники которых обладают необходимыми знаниями и навыками.

Первый вариант – создание некоммерческого партнерства, функции которого заключаются в совместном поэтапном сопровождении на всех стадиях проекта. Так, например, поступили в канадской провинции Британская Колумбия, где по соглашениям ГЧП в Ванкувере были построены объекты Зимней Олимпиады 2010 г. Также возможно создание коммерциализированной структуры, полностью контролируемой государством, которая, в свою очередь, заключает соглашения о реализации проектов ГЧП с заинтересованными инвесторами, как, например, ОАО «Казахстанский центр ГЧП».

Помимо этого, еще одним вариантом реализации проектов по схемам ГЧП может быть создание совместного предприятия, сформированное под каждый конкретный объект, своего рода управляющая компания. Такой подход активно использует Внешнеэкономбанк.

Варианты, в которых все функции по оказанию экспертной поддержки, анализу проектных предложений и формированию методологических основ перекладываются на негосударственные организации, распространены в регионах с высоким уровнем развития институтов и инструментов ГЧП. Примером самостоятельной организации, созданной на принципах ГЧП, является Центральная группа по работе с проектами ГЧП в Великобритании: «Партнерство Великобритании» (Partnerships UK), которая осуществляет свою деятельность на основе частного капитала, но несет ответственность перед государством в лице Правительства Великобритании.

Чаще всего организационные структуры по работе с проектами ГЧП создаются при центральном органе исполнительной власти. Подобный подход применяют такие страны, как Франция, Ирландия, Нидерланды,

Греция. В рамках Министерства экономики или Министерства финансов создается подразделение, основными целями которого является развитие и продвижение механизмов ГЧП, оказание поддержки государственным и частным структурам в части подготовки и реализации проектов ГЧП. Так, например, в Греции для централизации функций разработки политики, утверждения и координации проектов создается специализированный межминистерский комитет по ГЧП при Министерстве экономики и финансов, во Франции – центр ГЧП при Министерстве экономики, финансов и промышленности [7, с. 104–111].

Для большинства российских регионов, которые находятся на первом этапе развития ГЧП, наиболее приемлемым является вариант создания «центров компетенций» в структуре органов исполнительной власти. При таком подходе будет обеспечена связь проектов государственно-частного партнерства с программами комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на средние и долгосрочные периоды.

Конкретная работа «центров компетенций» будет состоять в отборе проектов, реализуемых на условиях ГЧП, оценке эффективности проектов с точки зрения потребностей регионального развития, представлении проектов на утверждение региональным властям, подготовке конкурсов, утверждении контрактной и иной документации, создании условий для финансового закрытия сделок в рамках проектов, мониторинге реализации проектов и регулировании условий контрактов.

В дальнейшем представляется более целесообразным развитие региональных ГЧП-центров не в составе региональных администраций, а в качестве самостоятельных экспертных структур, участвующих в выработке нормативных условий для ГЧП-проектов, исследовании региональной экономики, объединении ресурсов органов власти и частного сектора.

## Библиографический список

1. Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – №12.
2. Коровин Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнерства и механизмы поддержки // Федеральные инструменты поддержки инвесторов : выступление на круглом столе 10 октября 2006 г. [Электронный ресурс]. – URL: [http://regionalistica.ru/project/investproject/fed\\_instr](http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr).
3. Варнавский В.Г. Партнерство государства и международного бизнеса // Мировая экономика и международный бизнес : учебник. – 6-е изд. – М., 2009.
4. The World Bank Group. Private Participation in Infrastructure Projects Database. [Электронный ресурс]. – URL: [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreSector.aspx?sectorID=3](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3)
5. О банке развития : Федеральный закон от 17.05.2007 №82-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности : Федеральный закон от 02.08.2009 №217-ФЗ. [Электронный ресурс]. – Справочно-правовая система «Консультант Плюс».
7. Рожкова С.А. Использование мирового опыта государственно-частного партнерства в России // ЭКО. – 2008. – №2.