



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 330+338.24

В.Г. ПРУДСКИЙ, д.экон.н., профессор, зав. кафедрой менеджмента
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: pvg@psu.ru

И.Ю. МЕРЗЛОВ, к.экон.н., доцент кафедры менеджмента
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
Электронный адрес: Igor.Merzlov@soqen.com

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

В статье рассматривается формирование и развитие механизма государственно-частного партнерства на основе реализации проектного подхода к решению проблемы создания современной инфраструктуры инновационной экономики. Анализируются перспективы развития взаимоотношений государства и бизнеса, когда частный капитал, беря на себя определенную социальную ответственность, готов вкладывать собственные финансовые и управленческие ресурсы в социальную инфраструктуру на условиях экономической целесообразности, а государство обеспечивает режим заранее оговоренного паритета взаимных интересов и рисков.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; взаимодействие бизнеса и государства; проектное управление; инновационная конкурентоспособность; передача выполнения ряда государственных функций частному бизнесу

В рамках действующей экономической стратегии России, нацеленной на повышение инновационной конкурентоспособности страны, регионов, корпоративных образований важное место, с одной стороны, отводится модернизации созданной еще в советское время производственной инфраструктуры, в т.ч. реализации крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, авиа терминалов, морских и речных портов, энергетических и коммунальных систем.

С другой стороны, особое значение придается повышению качества человеческих ресур-

сов, обеспечивающих технический прогресс производства. Это, в свою очередь, актуализирует проблему доступности для населения качественных услуг.

Огромное количество объектов и гигантский объем инвестиций, необходимых для реализации данных проектов, невозможно аккумулировать только

за счет бюджетных средств (в силу их объективной ограниченности), в связи с чем остро встает вопрос привлечения дополнительных ресурсов, источником которых является частный сектор. Одним из эффективных способов повышения конкурентоспособности страны и регионов является государственно-частное партнерство (далее – ГЧП), позволяющее привлечь в сферы, традиционно финансируемые только за счет бюджетных средств, частный отечественный и зарубежный капитал.

Именно развитая система институтов ГЧП позволяет значительно повысить инвестиционную привлекательность, создать основу для успешной реализации разнообразных проектов в реальном секторе экономики и, как следствие, обеспечить стабильную динамику роста доходов населения и региональных бюджетов.

Кроме того, органам государственной власти как федерального, так и регионального уровня необходимо научиться решать задачи, связанные с качеством управления проектами и созданием благоприятной инвестиционной среды для частных инвесторов не только за счет роста доходности проектов, но и за счет обеспечения качества законодательной базы и качества управления со стороны государственных служащих.

Эффективному решению всех обозначенных вопросов и, как следствие, повышению инновационной конкурентоспособности страны и отдельных регионов, по нашему мнению, в значительной степени должно способствовать развитие на региональном уровне института ГЧП, под которым следует понимать институциональное и организационное взаимодействие государства и частного сектора, осуществляемое в целях реализации экономически и социально значимых проектов в любых отраслях экономики.

Об остроте проблемы свидетельствует внимание, которое было проявлено к ней на высшем государственном уровне. Так, в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011-2013 годах указывается, что «необходимо повысить эффективность использования государственных инвестиций. Наряду с задачами, за решение которых отвечает государство, они должны стать катализатором для вложения средств частного сектора в те сферы и проекты, где одновременно с использованием бюджетных средств возможно и целесообразно привлечение внебюджетных ресурсов. При этом стоит более интенсивно использовать механизмы государственно-частного партнерства...»

Мировой опыт подтверждает жизнеспособность такого подхода, получившего широкое распространение в развитых западных странах в последние 20 лет. В связи с этим можно утверждать, что другой более рациональной и проверенной в международной практике основы для решения проблемы интенсивной модернизации инфраструктуры государству до сих пор неизвестно.

В мировой практике идеология ГЧП, в основе которой лежит не конкуренция, а кооперация и справедливое распределение рисков между государством и бизнесом, стала одним из действенных механизмов передачи выполнения ряда государственных функций частному бизнесу. В результате происходит стирание граней между государственным и частным секторами, поскольку для успешного осуществления таких проектов государственные структуры

вынуждены учиться принимать решения и действовать с позиций частного бизнеса, а последний, в свою очередь, стремится освоить государственную логику принятия решений и вынужден становится все более публичным и открытым чем когда-либо.

В настоящее время отсутствует единое понимание того, что означает термин «ГЧП». В международной практике нет единого определения этого термина, да и на федеральном уровне в России не принято какого-либо нормативно-правового документа, раскрывающего содержание этого понятия. Вместе с тем нужно отметить, что в ряде субъектов РФ утверждены и действуют региональные законы о ГЧП. В этой связи приведем лишь некоторые наиболее распространенные определения ГЧП, сформулированные авторитетными международными организациями. При этом нужно отметить, что в англоязычной трактовке термин ГЧП формулируется как *public-private partnership (PPP)*, что дословно можно перевести как «публичное / общественно-частное партнерство».

Всемирный банк так определяет «ГЧП»: наличие партнерского стиля взаимодействия в проектах по созданию объектов инфраструктуры, в отличие от взаимоотношений «заказчик – поставщик» в ГЧП каждая из сторон берет на себя полную ответственность за какой-нибудь отдельный участок работы, либо обе стороны отвечают совместно за все. При этом ГЧП предполагает совместное принятие рисков, ответственности и отдачи и приводит к тому, что деньги налогоплательщиков тратятся более эффективно [3].

С точки зрения Европейской комиссии, ГЧП – это соглашение между двумя и более сторонами на основе объединения усилий по достижению совместных целей, при этом общими становятся ответственность, власть, ресурсы, риски и, в идеале, выгоды от реализуемого проекта [4].

Рейтинговое агентство *Standard&Poor's* определяет ГЧП как любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным секторами, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний, совместном финансировании и приводящие к достижению определенных политических результатов [5].

Таким образом, всю совокупность определений термина ГЧП можно классифицировать по широте охвата на два доминирующих подхода: от наиболее всеобъемлющего определения, включающего в себя любое взаимодействие бизнеса и государства, до узкого (проектный подход), в котором речь идет только о тех проектах, где взаимодействие имеет долгосрочный характер и основано на совместном финансировании, в первую очередь инфраструктурных проектов.

В рамках первого подхода наиболее обобщенным можно считать следующее определение ГЧП: это любое взаимодействие государства и бизнеса, направленное на улучшение качества, модернизацию и обновление основных фондов, что в конечном счете должно способствовать повышению уровня жизни населения. При этом в рассматриваемое понятие включаются и такие популярные механизмы государственной поддержки инвестиционной деятельности, как льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество организаций, возможность возмещения субъектам инвестиционной деятельности части

процентной ставки по кредитам, предоставление гарантий органов исполнительной власти различного уровня и т.д.

Как уже было отмечено, в основе проектного подхода лежит партнерство государства и бизнеса преимущественно в целях реализации инфраструктурных проектов, когда частный капитал готов вкладывать собственные финансовые и управленческие ресурсы в социальную инфраструктуру на условиях экономической целесообразности, а также в режиме заранее оговоренного паритета взаимных интересов и рисков. При этом в такое понимание термина ГЧП не будет включаться деятельность по созданию благоприятных условий для инвестиционной деятельности и государственной поддержки повышения ее эффективности. Необходимо отметить, что в рамках данного подхода имеют место еще более узкие трактовки ГЧП как синонима концессионных соглашений или любых других форм взаимодействий, возникающих при реализации федеральных целевых программ или при финансировании проектов на средства бюджетов того или иного уровня и т.д. Также можно встретить интерпретацию ГЧП как частного случая проектного финансирования [1, с. 16].

Кроме того, на практике существуют подходы, в основе которых лежит постепенное приближение к европейскому взгляду на модель взаимодействия государства и бизнеса. Согласно ему ГЧП представляет собой определенный тип отношений между государством и частным инвестором на оговоренных условиях, действующих ограниченный период, с разделением рисков, в целях реализации инфраструктурных проектов. Такой подход часто называют проектным. Процесс перехода к проектному видению должен быть непосредственно связан с развитием региональной нормативно-правовой базы, касающейся ГЧП.

В настоящей работе мы будем придерживаться первого подхода и, соответственно, рассматривать в рамках понятия ГЧП любые формы партнерства государства и частного бизнеса, в т.ч. государственный заказ, приватизацию, концессию, аренду, вклады в уставный капитал государственных или частных компаний, приобретение долей государством в этих частных компаниях и т.д. Единственное, что не включается в данное понятие, – это самостоятельная деятельность государства без участия частного бизнеса.

Как и для любого другого партнерства в экономической сфере, ГЧП присущ ряд общих характеристик:

- 1) участие в финансировании проекта как минимум двух сторон (государства и частного сектора). При этом государство в качестве субъекта ГЧП может выступать на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном;
- 2) целью проекта является достижение положительного социального эффекта с минимально возможными затратами ресурсов для бюджета. При этом частная сторона должна извлекать экономическую выгоду для себя от участия в проекте;
- 3) в качестве предмета партнерства обязательно выступает федеральная, региональная или муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые органами власти какого-либо из трех уровней и бюджетными организациями;

4) стороны должны зафиксировать следующие существенные условия финансирования для каждой из сторон: формы и инструменты, объем и пропорции, срок;

5) необходимо наличие жестко зафиксированных и понятных для всех сторон условий, разграничивающих риски участников;

6) партнерство должно быть юридически оформлено либо соответствующим договором, либо путем формирования общего капитала вновь создаваемого юридического лица;

7) необходимо наличие четких сроков и условий выхода каждого участника из проекта.

Принимая во внимание совокупность всех названных обобщенных характеристик, ГЧП можно определить как юридически закрепленную на определенный срок систему отношений, предполагающую совместное финансирование и разграничение рисков между двумя сторонами, одной из которых является государство (через федеральные, региональные и/или муниципальные органы власти), а другой – частный сектор (через юридических и физических лиц), которая возникает в целях реализации проектов, использующих объекты государственной и муниципальной собственности и/или услуги государственных органов с целью извлечения положительного социального и экономического эффекта.

При этом, по нашему мнению, неотъемлемой чертой ГЧП будет являться то, что государство должно инициировать и привлекать частный бизнес в проекты, важные для региона или страны в целом именно с социальной точки зрения.

Кроме того, важно понимать, что ГЧП и социальная ответственность бизнеса и другие подобные формы (например, спонсорство) не одно и то же. ГЧП создается не в благотворительных целях и, соответственно, представители частного бизнеса основной целью участия в таких проектах ставят в первую очередь получение положительного экономического эффекта.

На практике часто встречается другая классификация, когда все проекты ГЧП делятся на 2 категории: инфраструктурные, реализуемые за счет бюджетных средств; и осуществляемые с привлечением внебюджетного финансирования. Это связано с тем, что представители региональных органов власти по-разному определяют для себя термин «ГЧП»: одни – как самый широкий спектр взаимодействия органов власти и инвесторов, другие – как особое партнерство, создаваемое для реализации инфраструктурных проектов, – и стремятся отнести к проектам ГЧП все значимые инвестиционные проекты в области инфраструктуры. При этом нужно повториться, что, по нашему мнению, инфраструктурные проекты, реализуемые за счет только бюджетных средств, в категорию проектов ГЧП не попадают, в связи с чем такая классификация не имеет смысла.

В наиболее общем виде целями ГЧП являются следующие [2, с. 25]:

- ✓ Создание и/или совершенствование более качественных и комфортных условий жизни населения региона и страны (социальная направленность проектов).
- ✓ Стимулирование участия частного бизнеса в таких проектах, которые по объективным причинам (слишком длительный срок финансирования, низкая

рентабельность и/или длительный срок окупаемости) не могут быть реализованы без помощи государства.

- ✓ Создание условий для практического внедрения таких инновационных решений, которые позволяют снижать издержки и повышать качество жизни населения.

По сути, в рамках проектов ГЧП происходит взаимное дополнение и обогащение сторон: бизнес предоставляет в первую очередь свой финансовые ресурсы, а также опыт (управленческий и отраслевой) в той сфере, где реализуется проект (в результате реализация проекта проходит более эффективно в сравнении, если бы это делалось только силами государственных чиновников), а государство – прежде всего, материальные ресурсы (доступ к природным ресурсам, инфраструктурным объектам, льготные условия функционирования и т.д.).

Можно выделить 5 основных этапов реализации ГЧП [3, с. 31]:

1. Подготовка политики по развитию ГЧП, включающая в себя выделение приоритетных отраслей экономики и определение возможных формы взаимодействия государства и бизнеса.

2. Поиск проектов, которые могут быть реализованы с применением подходов ГЧП. При этом предложения по реализации проектов могут исходить как от государственных организаций, так и от частных инвесторов.

3. Анализ проектов, включающий в себя подготовку технико-экономического обоснования (ТЭО) и его экспертизу независимым отраслевым оценщиком.

4. Выбор инвестора, с которым государство готово начать реализацию проекта ГЧП. Как правило, конкурсный отбор включает следующие действия:

- ✓ подача предварительных заявок на участие в проекте ГЧП;
- ✓ публикация предварительных критериев оценки на соответствие техническим условиям с подробным описанием;
- ✓ оценка заявок, в результате чего остается 3-6 участников, предложения которых удовлетворяют предварительным критериям оценки;
- ✓ распространение информации о принятых предложениях, включающей проекты договоров и пояснительную записку с полными техническими и финансовыми деталями;
- ✓ переговоры между участниками и организатором, в процессе которых организатор может корректировать официальные документы в соответствии с высказанными рекомендациями или необходимостью уточнения условий конкурса. На этом же этапе организатор имеет возможность детально ознакомиться с финансовым состоянием каждого из участников;
- ✓ подача окончательных заявок на участие в конкурсе;
- ✓ окончательная оценка заявок организатором;
- ✓ определение победителя и подписание с ним контракта.

5. Мониторинг и контроль реализации действий в соответствии с заключенным контрактом, в т.ч. проверка исполнения контрактных обязательств инвестором, т.е. выполнения работ и оказания услуг по установленным договором ценам и срокам, а также наложение в случае необходимости штрафных

санкций или возмещения ущерба в случае, когда инвестор действует вопреки контрактным обязательствам.

Отдельного внимания заслуживает такая характеристика проектов ГЧП, как их долгосрочность. С одной стороны, это привлекает частный бизнес участвовать в таких проектах, предоставляющих ему своего рода якорного заказчика, который гарантированно обеспечивает заранее определенный объем работ на длительный срок. В то же время в этом есть и негативная сторона для бизнеса, которая заключается в более высокой степени неопределенности и необходимости более тщательной по сравнению с текущей хозяйственной деятельностью оценки рисков и управлению ими. При этом, конечно же, сохраняется общее правило – повышенные риски должны обеспечивать и больший экономический эффект.

Таким образом, можно с уверенностью прогнозировать, что в будущем, вследствие повсеместного закрепления регионального нормативно-правового регулирования ГЧП, проектный подход к пониманию ГЧП станет преобладающим. На данный момент единый подход к содержанию термина все еще не сформировался даже среди представителей региональных органов власти, не говоря уже о представителях частного бизнеса.

Имеющийся опыт практической реализации проектов ГЧП позволяет выделить ряд проблемных моментов, которые могут оказывать негативное влияние на ход и результаты их внедрения:

- ✓ несовершенство нормативной правовой базы как на федеральном уровне (отсутствие базового федерального закона о ГЧП), так и в большинстве регионов;
- ✓ отсутствие специализированных структур в сфере ГЧП на федеральном и региональном уровнях, имеющих регламент качественного информационного взаимодействия друг с другом. Такие структуры должны играть роль своеобразных центров компетенций, координирующих вопросы ГЧП, их задачами должны быть поиск инвесторов, продвижение региональных проектов, консультирование и т.п. Пожалуй, в настоящее время единственной структурой, на практике внедряющей идеологию ГЧП, является Центр ГЧП, созданный при Внешэкономбанке и открывший в ряде регионов в структуре исполнительной власти свои подразделения;
- ✓ отсутствие единой политики и эффективной схемы взаимодействия федеральных и региональных органов власти при реализации проектов ГЧП;
- ✓ недостаток опыта у региональных властей в организации проектов в форме ГЧП;
- ✓ недостаточный объем бюджетных средств, выделяемых на реализацию инфраструктурных проектов в регионах, а также отсутствие инвесторов, желающих вкладывать средства в реализацию инфраструктурных проектов (в связи с высокими рисками, длительными сроками окупаемости проектов, наличием административных барьеров, отсутствием опыта реализации подобных проектов, отсутствием публичной информации о потенциальных проектах, в которых заинтересовано государство и т.п.);
- ✓ недостаток квалифицированных кадров, имеющих опыт управления проектами (в т.ч. проектами по развитию инфраструктуры);

- ✓ низкий объем поддержки и гарантий частным инвесторам со стороны государства, а также чрезмерная сосредоточенность государства на мегакрупных проектах национального масштаба зачастую в ущерб менее крупным (но от этого не менее социально значимым) проектам регионального масштаба;
- ✓ сложности со стороны органов власти в постановке четко сформулированных целей и задач проектов, удовлетворяющих требованиям SMART-целеполагания (конкретности, измеримости, достижимости, реалистичности, определенности во времени);
- ✓ отсутствие достаточной проработанности проектов на этапе их утверждения органами власти (до момента привлечения в партнеры частного бизнеса), что может приводить к дополнительным временным задержкам в связи с переоценкой проектов со стороны бизнеса после уточнения целей и задач проектов;
- ✓ недостаток информационного обеспечения, в т.ч. низкий уровень открытости в коммуникациях с заказчиками, особенно в отношении учета рисков в процессе ценообразования;
- ✓ большие временные потери, связанные с переговорным процессом между сторонами на этапе вхождения в проект (особенно со стороны органов власти);
- ✓ высокий уровень издержек, связанных с участием в тендерах и вызванных необходимостью привлечения внешних консультантов в ходе подготовки конкурсной документации.

Практика показывает, что приоритетными сферами для реализации проектов с применением механизмов ГЧП являются следующие: производственная и транспортная инфраструктура (строительство и эксплуатация дорог, электрических сетей, трубопроводов); жилищно-коммунальное хозяйство; финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, и развитие инновационной инфраструктуры; здравоохранение и социальные услуги; транспорт; сельское хозяйство; энергетика; образование; проекты комплексного развития территории региона (особые экономические зоны, технопарки, кластеры).

Заинтересованность бизнеса в участии в проектах ГЧП достигается на основе создания понятных правовых условий, гарантирующих получение соответствующего экономического эффекта в случае удачной реализации проекта. В связи с этим государство должно гарантировать бизнесу определенный уровень доходности с приемлемыми рисками по проектам, а также прозрачные условия деятельности, низкий уровень коррупции и благоприятный деловой климат в стране и регионе.

В целом состояние ГЧП в регионе должно определяться развитостью законодательной базы и соответствующих институтов. В качестве таких институтов, обеспечивающих системное применение подходов ГЧП, можно выделить следующие: особые экономические зоны регионального уровня, технопарки, совещательные органы и/или центры ГЧП при региональных органах исполнительной власти, объединяющие чиновников, бизнесменов и экспертов, инвестиционные фонды, систематическая работа с институтами развития (например, с Европейским банком реконструкции и развития) и т.д.

Таким образом, подход, основанный на государственно-частном партнерстве в России, находится в начальной стадии своего развития и требует значительных усилий по совершенствованию как нормативно-правовой базы, так и методологии практической реализации конкретных проектов. При этом несомненно: только на основе такого подхода могут быть достигнуты существенные успехи в интенсификации усилий, направленных на инновационную модернизацию нашей страны.

Список литературы

1. Амуни Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 12.

2. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации // Проблемы формирования государственных политик в России. М.: Научный эксперт, 2006.

3. Щегорцов М.В. Государственно-частное партнерство как эффективная форма взаимодействия государственной власти и бизнеса России // Общество, государство, политика. 2009. № 1.

4. *EU Economic Recovery Plan: Commission and Industry Agree on Swift Implementation of Public Private Partnerships in Research and Innovation* [Электронный ресурс]. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/520&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (дата обращения: 05.12.2011).

5. *How Public-Private Partnerships Could Pave The Way For Global Infrastructure Upgrades* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/articles/en/eu/?articleType=HTML&assetID=1245319727372> (дата обращения: 05.12.2011).

6. *Public-Private Partnership in Infrastructure* [Электронный ресурс]. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/PPPILP/0,,menuPK:461142~pagePK:64156143~piPK:64154155~theSitePK:461102,00.html> (дата обращения: 05.12.2011).