

От редакции



УСКОВА
Тамара Витальевна
доктор экономических наук,
доцент, зам. директора,
зав. отделом
ФГБУН ИСЭРТ РАН
tvu@vscc.ac.ru

УДК 338.2
ББК 65.050.1
© Ускова Т.В.

ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЁРСТВО КАК МЕХАНИЗМ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ ТЕРРИТОРИЙ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

В статье рассмотрены вопросы организации взаимодействия государства с бизнесом как важнейшего условия модернизации экономики. Обосновывается, что одной из его форм является государственно-частное партнёрство (ГЧП). Представлен опыт стран Центральной и Восточной Европы, а также Вологодской области – одного из регионов Российской Федерации – по реализации инвестиционных проектов в рамках ГЧП. Показана роль государства в повышении эффективности партнёрства.

Государственно-частное партнёрство, модернизация, модели взаимодействия, инвестиционные проекты.

Глобализация мировой экономики, усиление конкуренции между государствами требуют принципиально нового подхода к определению перспектив развития страны, переводят задачу её модернизации в разряд наиболее актуальных.

Суть стратегии модернизации состоит в создании механизмов, обеспечивающих инновационное развитие на базе использования конкурентных преимуществ страны, главные из которых – богатые природные ресурсы, огромная территория и население. Для того чтобы воспользоваться этими преимуществами, необходимо сформировать институциональную среду, благоприятную для развития бизнеса и некоммерческих организаций, нацеленных на деятельность по созданию общественного богатства. Усилия государства следует сосредоточить на опережающем развитии производственно-финансовой, научно-образовательной, информационной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечивающих

максимально полное использование как ресурсных и территориальных преимуществ, так и творческого потенциала населения. При этом необходимо учитывать тот факт, что только стратегия модернизации позволяет в полной мере развивать и реализовывать творческий потенциал населения страны и обеспечивать освоение территории, отвечающее современным стандартам качества жизни [13].

В широком понимании модернизацию следует рассматривать как формирование сильной в экономическом, политическом, военном, научном и иных отношениях страны при росте благосостояния её населения. При этом важно учитывать нелинейность развития, положительную роль некоторых национальных традиций социальной эволюции, влияние на общественное развитие эндогенных и экзогенных факторов, вариативность развития социальных структур в условиях одной системы, возможность прерывности социального развития и усиливающуюся зависимость результатов от реальных действий основных акторов [6].

В числе наиболее важных факторов, определяющих перспективы модернизации Российской Федерации, – особенности её социально-экономического пространства. Многие свойства и специфика России обусловлены географическим положением и многовековым историческим наследием: огромная территория и её периферийное положение в Европе, суровые климатические условия и низкая плотность населения на большей части территории, этнокультурное разнообразие, значительные расстояния между местами сосредоточения природных ресурсов, населения и интенсивной хозяйственной жизни.

Одним из важнейших условий модернизации экономики выступает развитие эффективных институтов взаимо-

действия государства и бизнеса, которое позволяет увеличивать темпы роста экономики, повышать эффективность бюджетного сектора, науки и образования с точки зрения соответствия потребностям развития экономики, снижать издержки при реализации инфраструктурных проектов. Наряду с этим такое сотрудничество обеспечивает повышение качества и доступность социально-экономической инфраструктуры, капитала, рабочей силы, технологий, а также способствует развитию кооперационных связей, содействует экспорту и привлечению иностранных инвестиций.

Взаимодействие бизнеса и власти является важным индикатором состояния общества в целом. Отношения между ними влияют на характер власти, стиль и технологии управления. Выделяют четыре базовых модели этого взаимодействия.

Идеальная (теоретическая) модель: воссоздаёт взаимодействие государства и бизнеса в условиях идеальной рыночной среды.

Национальная модель: отображает общие черты взаимодействия государства и бизнеса, сложившиеся в стране в результате эволюции реальной практики государственного строительства, развития бизнеса и их сотрудничества.

Нормативная модель: характеризует взаимодействие государства и бизнеса, которое сложилось в стране на основе опыта, установленных норм и правил.

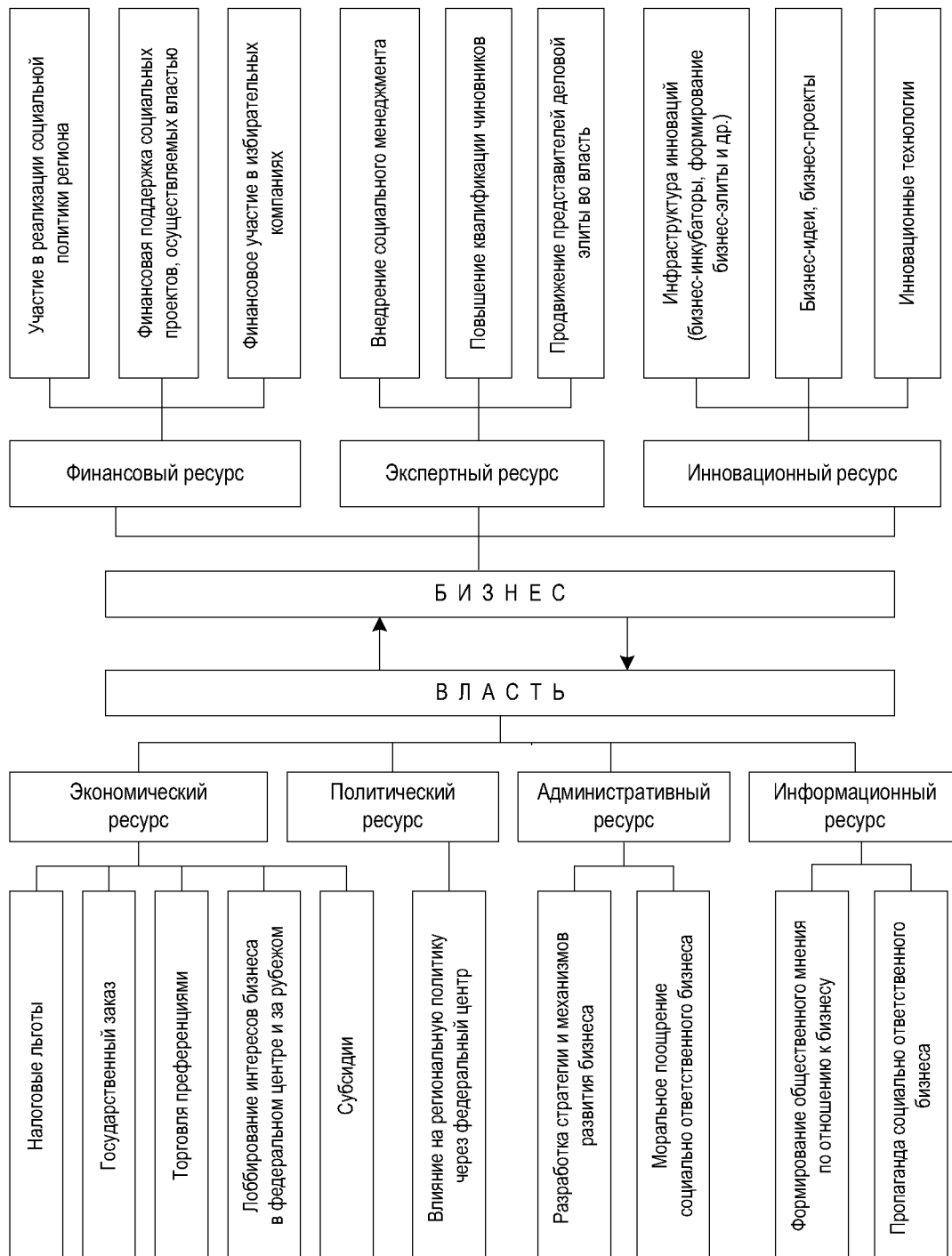
Реальная институциональная модель: свидетельствует о реальном взаимодействии государства и бизнеса, свойственном определённой территории.

В рамках той или иной модели между субъектами происходит взаимовыгодный обмен ресурсами. Как власть, так и бизнес обладают ресурсами, доступ к которым может быть полезен и выгоден другой стороне. Государство располагает эконо-

мическими, политическими, административными и информационными ресурсами, а бизнес – финансовыми, экспертными и инновационными. Обмен этими ресурсами является основой их экономических отношений (рисунок).

В последнее время всё большее развитие получает такая форма взаимодействия власти и бизнеса, как общественно-частное (государственно-частное) партнёрство (ГЧП) (Public-Private Partnership – PPP).

Структурно-ресурсная модель партнёрского взаимодействия власти и бизнеса [11]



Исследование теоретико-методологических основ позволяет заключить, что единой точки зрения на определение ГЧП как особого механизма взаимодействия власти и бизнеса нет.

Одни рассматривают ГЧР как 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 [1].

Другие видят в ГЧП соглашение между двумя и более сторонами кооперировать усилия по достижению общих (или совместимых) целей, среди которых можно назвать ответственность, власть, ресурсы, риски и, в идеале, выгоды от реализуемого проекта [4].

Третьи полагают, что ГЧП – это любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний и совместном финансировании и служащие достижению определённых политических результатов [7].

Четвёртые утверждают, что ГЧП – это средне- 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 [5].

При всём разнообразии определений под ГЧП чаще всего понимается взаимовыгодное средне- и долгосрочное сотрудничество между государством и бизнесом, реализуемое в различных формах (от контрактов на выполнение работ, акцио-

нирования до консультаций государства и бизнес-ассоциаций) и ставящее своей целью решение политических и общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях.

Государство представляет собой институт развития, основные цели которого – осуществление деятельности по развитию инфраструктуры и поддержке инноваций. В роли частного партнёра выступает российское или иностранное юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, объединение юридических лиц, осуществляющее деятельность на основании соглашения.

В мировой практике сложилось множество разнообразных моделей, форм, типов и вариантов реализации партнёрских отношений между государством и бизнесом. Наиболее распространёнными формами ГЧП являются контракты, договоры аренды, в том числе в форме лизинга, концессионные соглашения, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия.

Частно-государственное партнёрство предполагает заключение коммерческих контрактов между органами государственной или местной власти и частными компаниями в сфере разработки, строительства, финансирования и работы объектов общественной инфраструктуры, а также предоставления услуг, которые традиционно принадлежали к государственному сектору.

Данная модель сотрудничества применяется в различных отраслях: транспорте, здравоохранении, водоснабжении, образовании и т. д. Она предполагает либо партнёрство между государственной властью и частными компаниями исключительно на основании контракта, либо создание компании для реализации проекта путём вовлечения как государственного, так и частного секторов [3].

Основная форма ГЧП – реализация совместных инвестиционных проектов. В последние годы в Центральной и Восточной Европе отмечается устойчивая тенденция к росту количества больших инвестиционных проектов, реализуемых с использованием схем частно-государственного партнёрства (ЧГП).

Первые проекты в рамках ЧГП появились на указанных территориях в начале 1990-х гг. Вместе с тем, по мнению экспертов [9], в большинстве стран использование данной схемы сотрудничества находится на относительно ранней стадии становления. Примерами ЧГП в разных странах могут служить следующие.

Венгрия: программы ЧГП затрагивают широкий спектр объектов и услуг: студенческие общежития, спортивные сооружения, железные дороги, автомагистрали, тюремную службу, отходы, сточные воды и проекты городского строительства.

Хорватия: механизм ЧГП находит отражение в проектах автомагистралей, а также в проекте строительства станции водоочистки в Загребе. Несколько новых проектов находятся в стадии реализации.

Польша: участок автомагистрали А2 и участок «Гданьск-Торун» автомагистрали А1 были построены с использованием меха-

низма ЧГП. Несколько других проектов в сфере железнодорожного и автомобильного строительства находятся в процессе разработки.

Румыния: Бухарестские водоочистные сооружения и станции по очистке сточных вод переданы в концессию, но большинство других проектов – главным образом по строительству дорог, а также некоторые проекты в сфере здравоохранения – находятся в стадии проведения тендеров.

Словакия: примером разработки пилотного проекта ЧГП является автомастрада D1.

Следует отметить, что и в субъектах РФ реализуются инвестиционные проекты на принципах государственно-частного партнёрства. Примером может служить инвестиционный проект «Индустриальный парк «Шексна», направленный на диверсификацию экономики Вологодской области на основе создания современных высокотехнологичных производств с высокой добавленной стоимостью, увеличения поступлений в бюджеты всех уровней и производства продукции стройиндустрии для обеспечения роста жилищного строительства. Характеристика проекта представлена в *таблице 1*.

Таблица 1. Характеристика инвестиционного проекта «Индустриальный парк «Шексна» [10]

Вид деятельности	Объём инвестиций	Содействие субъектам индустриального парка	Налоговые льготы	Затраты резидентов на «вхождение» в индустриальный парк
Глубокая металлопереработка Стройиндустрия Производство автомобильных компонентов	Инвестиции в инфраструктурные объекты капитального строительства в индустриальном парке «Шексна» – 60 млн. долларов Инвестиции в объекты социальной и административной инфраструктуры вокруг парка – 15 млн. долларов	Корпоративная инфраструктурная поддержка Наличие стабильного налогового законодательства Централизованная внутренняя система управления и эксплуатации Оперативное разрешение возникающих споров	Освобождение от уплаты (на 5 лет) налога на имущество организаций (2,2% от стоимости имущества) и транспортного налога Снижение ставки (на 5 лет) налога на прибыль на 4,5%	Плата за технологическое подключение к инженерным инфраструктурам – 0 руб. Стоимость аренды земли – от 4 руб. за 1 кв. м Стоимость выкупа земли – от 10 руб. за 1 кв. м

Ещё один инвестиционный проект, реализуемый на принципах частно-государственного партнёрства, – «Развитие льняного комплекса Вологодской области путём межотраслевой и межтерриториальной кооперации», направленный на создание льняного кластера, объединяющего усилия льносеющих хозяйств, предприятий первичной переработки, льнокомбината при поддержке Правительства Вологодской области (табл. 2).

Что касается взаимодействия бизнеса и власти в вопросах поддержки и развития малого и среднего бизнеса, то с 2006 года в Вологде работает БУ ВО «Бизнес-инкубатор», его представительства открыты в восьми районах области. Основной задачей этого учреждения является оказание комплекса необходимых услуг для поддержки предпринимателей и малых предприятий, деятельность которых направлена на развитие новых конкурентоспособных товаров и услуг, инновационных технологий.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что реализация проектов, основанных на взаимодействии органов власти и бизнеса, – это важный шаг на пути устранения инфраструктурных ограничений роста, создания новых либо модернизации (технического, технологического обновления) существующих производств, формирования новых векторов, способствующих повышению уровня соци-

ально-экономического развития регионов, расширения спектра и повышения качества услуг.

Участие бизнеса в проектах государственно-частного партнёрства осуществляется в целях создания, реконструкции, модернизации и (или) эксплуатации объектов общественной (социальной) инфраструктуры:

- природных ресурсов (полезные ископаемые, растительные, животные ресурсы);

- экономической инфраструктуры (автомобильные и железные дороги, трубопроводный транспорт, искусственные транспортные сооружения, энергетические предприятия и линии электропередачи, гидротехнические системы, морские, речные и воздушные порты, линии связи и коммуникации, информационные системы и т. п.);

- объектов, обслуживающих сферу материального производства (объекты сферы здравоохранения, образования, культуры, туризма);

- объектов сферы общественных услуг (общественный транспорт, городское хозяйство, коммунальные услуги, зоны производства общественных работ, разного рода местные службы, в т. ч. социальные (занятости, профессиональной подготовки и набора рабочей силы, обустройства мигрантов и т. п.), объекты экологии и др.);

Таблица 2. Характеристика инвестиционного проекта «Развитие льняного комплекса Вологодской области путём межотраслевой и межтерриториальной кооперации» [2]

Инвестиционный бюджет	Срок окупаемости	Ожидаемые результаты
Общая стоимость – 9,8 млрд. руб. В том числе Средства областного бюджета – 2,0 млрд. руб. Собственные средства и средств инвестора – 2,2 млрд. руб. Средства государственного финансового института развития – 5,6 млрд. руб.	10 лет	- увеличение общего объёма выпуска товарной текстильной продукции до 8,3 млрд. руб. в год; - выпуск готовых тканей до 43,5 млн. кв. м в год; - прибыль более 2 млрд. рублей; - увеличение площадей посева льна до 20 тыс. га; - валовой сбор льносемян до 4 тыс. тонн, льноволокна – до 34 тыс. тонн; - создание около 3000 новых рабочих мест; - рост заработной платы более чем в 4 раза; - повышение производительности труда более чем в 10 раз и т. д.

- объектов государственного и муниципального управления;
- иных объектов общественной (социальной) инфраструктуры.

Масштабы передачи полномочий собственника частному предприятию зависят от избранной правовой формы партнёрства.

Разнообразие механизмов, форм и методов государственно-частного партнёрства позволяет достаточно широко использовать возможности частного капитала в решении государством многих проблем, связанных с общественным интересом, в том числе в вопросах модернизации экономики.

В сфере партнёрства с частным бизнесом регулирующая роль государства охватывает три основных направления:

1. Выработку стратегии и принципов, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью.

2. Формирование институциональной среды для разработки и реализации партнёрских проектов.

3. Организацию и регулирование партнёрских отношений с бизнесом, разработку его форм, методов и механизмов.

Расширить партнёрство бизнеса и власти возможно путём обеспечения комфортных условий для развития предпринимательской среды. Как показывает практика, этому способствуют:

- создание необходимой социальной и инженерной инфраструктур;
- оказание финансовой поддержки (предоставление налоговых льгот, финансирование проектов, содействие в получении средств, например, залогов, займов, выступление в качестве их гаранта и т. д.);
- консультирование по различным сопутствующим вопросам (например, по правовому обеспечению учреждения и функционированию предприятий);

- привлечение инвестиций на территорию, помощь в поиске рынков сбыта и налаживании производственно-технологических связей, а также в технологической модернизации, создании новых продуктов, проведении исследований, разработок;

- предоставление ряда услуг, производимых государственными институтами (например, возможность использования структуры профессиональной подготовки);

- развитие кооперации и интеграции с целью преодоления «распылённости» мелких хозяйств и повышения их эффективности;

- создание базы достоверной информации о регионе, муниципалитете с целью привлечения организаций коммерческого сектора, инвесторов, которые работают или хотят развивать бизнес на данной территории [12].

Наряду с реализуемыми мерами, стимулирующими бизнес к эффективному инвестированию, очень важны и практические шаги по развитию институтов частно-государственных консультаций, формированию планов партнёрства, расширению активности общероссийских, отраслевых и региональных объединений предпринимателей. Исходя из этого, партнёрские отношения между государством и бизнесом следует развивать как на территориальном (региональном, муниципальном), так и отраслевом уровнях.

Важным условием развития ГЧП выступает решение ряда организационных вопросов [8]:

Во-первых, это – расширение доступа предприятий к финансовым ресурсам путём запуска механизма инвестирования средств инвестиционного фонда, увеличения капитала банков развития, предоставления государственной под-

держки формированию венчурных фондов, финансирующих высокотехнологичные и наукоёмкие проекты, повышения эффективности механизмов содействия лизингу.

Во-вторых, разработка долго- и среднесрочных программ функционирования институтов развития экономики, таких как инвестиционные, венчурные и гарантийные фонды, крупные инвестиционные банки и госкорпорации, институты поддержки малого и среднего предпринимательства и т. п.; совершенствование их деятельности.

В-третьих, развитие информационно-методического инструментария взаимодействия бизнес-структур и органов власти в части формирования нормативно-правовой базы, способствующей эффективному развитию взаимоотношений бизнеса и власти, консультирования органов государственного и муниципального управления по вопросам организации проектов партнёрства бизнеса и власти, разработки методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и муниципального управления, информационного обеспечения рынка проектов ГЧП, в том числе ведение базы данных проектов ГЧП (готовящихся, реализуемых, реализованных), мониторинга и распространения наиболее эффективной практики деятельности объединений работодателей и органов исполнительной власти в области повышения конкурентоспособности экономики, конкурсное софинансирование реализуемых ими проектов, участия в формировании и отборе программ повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП.

Развитию сотрудничества бизнеса и власти в сфере модернизации экономики

на отраслевом и региональном уровнях будет способствовать реализация следующих задач:

- преодоление инфраструктурных ограничений экономического роста;
- развитие высокотехнологичных производств обрабатывающей промышленности и агропромышленного комплекса;
- поддержка экспорта высокотехнологичной продукции промышленного назначения;
- раскрытие инновационного и производственного потенциалов малого и среднего предпринимательства.

Решение данных задач возможно посредством формирования и дальнейшего развития особых экономических зон, промышленных парков, механизмов субконтрактации, создания производственных кластеров и т. д.

Развитие *механизмов субконтрактации* позволит оптимизировать кооперационные связи предприятий, привлечёт дополнительные заказы и улучшит предпринимательский климат. Механизм взаимодействия органов власти и бизнеса в этой области включает в себя:

- разработку и внедрение отраслевых стандартов, регламентов квалификационного отбора поставщиков, а также региональных и отраслевых программ развития производственной кооперации;
- распространение передовой практики их реализации;
- информационную, консультационную, методическую и иную помощь организациям, осуществляющим деятельность в области субконтрактных отношений.

Развитие *производственных кластеров* упростит доступ к новым технологиям, увеличит возможности для организации НИОКР, снизит транзакционные

издержки за счёт увеличения доверия между участниками кластера. Этому будут способствовать:

- поддержка исследований по проблемам развития кластерных структур, наличие стратегии и плана создания кластеров;
- создание центров по обмену знаниями и установлению контактов, привлечение заинтересованных организаций к совместным действиям в рамках кластера;
- повышение эффективности программ профессиональной подготовки кадров в соответствии с потребностями кластера, в том числе через корректировку учебных планов учреждений профессионального образования, совместную организацию программ переподготовки и повышения квалификации кадров, стажировок, поддержку образовательного кредитования;
- содействие коммерциализации результатов исследовательской деятельности;
- повышение требований к качеству товаров и услуг, производимых в рамках кластера при осуществлении государственных закупок;
- улучшение состояния инженерной и социальной инфраструктур в зоне размещения кластера.

Развитию *промышленных парков*, выступающих важнейшим элементом производственной инфраструктуры и обеспечивающих ускоренное развитие малого и среднего бизнеса в производственной сфере, способствуют:

- распространение эффективной практики по развитию этого института;
- методологическая поддержка их деятельности, включающая реализацию мер по снижению рисков для инвестирования средств компаниями;
- софинансирование проектов и т. п.

В области инноваций важнейшими направлениями частно-государственного партнёрства должны стать целенаправленная реализация мер по вовлечению в инновационный процесс вузов, расширение участия бизнеса в определении приоритетов государственного финансирования фундаментальных и прикладных исследований через формирование общероссийского, отраслевых и региональных советов и т. п.

В качестве приоритетных мер по активизации инновационного потенциала высших учебных заведений следует выделить содействие формированию на базе вузов высокотехнологичных предприятий и трансферу технологий в действующие предприятия (включая обеспечение кадрового сопровождения трансфера технологий), в т. ч. через реализацию следующих мер:

- введение образовательных курсов, направленных на формирование у студентов и преподавателей навыков создания и ведения инновационного бизнеса;
- целенаправленную поддержку и мониторинг создания на базе вузов элементов инновационной инфраструктуры, организацию и финансирование создаваемых на базе вузов венчурных предприятий;
- реализацию системы мер кадрового сопровождения трансфера технологий, предполагающего финансирование государством НИОКР и специализированной подготовки кадров в университетах в рамках проектов, отобранных на конкурсной основе.

Важным условием повышения эффективности государственной инновационной и научно-технической политики является вовлечение в процесс выработки её приоритетов представителей бизнеса. Эффективной формой взаимодействия государства и бизнеса в этой

области является формирование консультативных советов по технологической политике.

Таким образом, государственно-частное партнёрство выступает эффективным механизмом привлечения частных инвестиций в решение задач экономиче-

ской модернизации страны. Дальнейшее развитие взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса может стать основой для повышения эффективности использования ресурсов и решения задач социально-экономического развития территорий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Варнавский, В.Г. Партнёрство государства и частного сектора: формы, проекты, риски ИМЕМО. – М.: Наука, 2005. – 315 с.
2. Департамент сельского хозяйства, продовольственных ресурсов и торговли Вологодской область [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.vologda-agro.ru/>
3. European Commission: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM(2004) 327 final, 30.4.2004
4. Европейская комиссия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/>
5. Коровин, Е. Кредитный риск проектов частно-государственного партнёрства и механизмы поддержки [Электронный ресурс] / Аналитический доклад. Федеральные инструменты поддержки инвесторов / Е. Коровин. – Режим доступа: www.regionalistica.ru
6. Побережников, И.В. Переход от традиционного к индустриальному обществу: теоретико-методологические проблемы модернизации / И.В. Побережников. – М.: РОССПЭН, 2006. – 240 с.
7. Рейтинговое агентство Standard&Poor's [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.standardandpoors.com>
8. О приоритетных направлениях развития частно-государственного партнёрства как механизма повышения конкурентоспособности экономики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gov.cap.ru/home/24/chgp.htm>
9. О чём молчат бухгалтерские книги? Подводные камни частно-государственного партнёрства в Центральной и Восточной Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf
10. Официальный сайт Правительства Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/main.asp?V=922>
11. Уколов, В.Ф. Взаимодействие бизнеса и государства в регионе [Электронный ресурс] / В.Ф. Уколов, Д.А. Розенков. – Режим доступа: <http://vestnik.stavsu.ru/68-2010/05.pdf>
12. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
13. Юргенс, С. Вызовы глобализации и задачи модернизации страны [Электронный ресурс] / С. Юргенс. – Режим доступа: <http://www.insor-russia.ru/ru/news/13>