УДК [330.342:334.722](47+430)

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ОПЫТ РОССИИ И ГЕРМАНИИ

В.А. Сухих, д. экон. наук, зав. кафедрой государственного и муниципального управления

Электронный адрес: valery@sukhikh.com

М.Н. Руденко, к. экон. наук, доц., зав. кафедрой национальной экономики и экономической безопасности

Электронный адрес: rudenko@econ.psu.ru

Е.Д. Оборина, к. экон. наук, доц. кафедры национальной экономики и экономической безопасности

Электронный адрес: k.oborina@yandex.ru

Пермский государственный национальный исследовательский университет, 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Статья посвящена российскому опыту использования механизма государственно-частного партнерства, основным проблемам, связанным с его реализацией в субъектах Федерации. В статье также изучен опыт Германии в сфере реализации государственно-частного партнерства. Рассмотрены основные мероприятия по развитию ГЧП, реализация которых позволяет на сегодняшний день Германии эффективно применять институт государственно-частного партнерства в сфере решения социально-значимых проблем.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; инновации.

Сегодня многие отечественные и зарубежные эксперты, политики, экономисты критически оценивают инновационную ситуацию в России. На отечественном рынке отсутствуют стимулы, побуждающие предпринимателей производить и использовать инновации, а инвесторов – финансировать их создание и развитие. Для формирования инновационной среды и дальнейшего развития экономики страны в целом необходимо объединить усилия ученых, государственных структур, а также предпринимателей, что возможно на основе применения механизмов государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство как особая категория на сегодняшний день не имеет единого всеобъемлющего определения. В связи с чем возникают проблемы в понимании ее сути.

Профессор Института экономики УРО РАН Романова О.А. подразумевает под государственно-частным партнерством следующее: «Во-первых, институциональный и организационный взаимовыгодный альянс между государством и бизнесом в целях реализации особо значимых проектов; во-вторых, это формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под опреде-

ленные цели и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон; в-третьих, любые официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологии и инновации» [6]. Экономист ИМЭМО РАН Варнавский В.Г. считает: «Частно-государственное партнерство – это стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИ-ОКР до оказания общественных услуг» [1].

Институт государственно-частного партнерства (ГЧП) в современном понимании стал развиваться в Европе, в частности в Великобритании, начиная с 1980-х гг. Стоит отметить, что в рамках российских исследований многими учеными используется термин «частно-государственное партнерство», а не категория «государственно-частное партнерство», которая представляет дословный перевод англий-

ского аналога (public private partnership). Тем самым отечественные специалисты делают акцент на важности участия предпринимателей в процессе осуществления партнерства. Мы считаем, что государственно-частное партнерство – это взаимовыгодный альянс между государством и бизнесом с целью реализации общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности [6]. На сегодняшний день многие страны применяют данный механизм при решении значимых общественных проблем. В последние десятилетия во многих странах частным предпринимателям передаются во временное пользование и владение в целях развития объекты, имеющие отношение к стратегически важным отраслям экономики, управление которыми еще недавно относилось к прерогативе государства. К такого рода сферам относятся жилищно-коммунальное хозяйство, электроэнергетика, транспорт и др. Необходимость реализации механизмов государственно-частного партнерства обусловлена рядом причин, среди которых недостаточность бюджетных средств; невозможность предугадать растущие потребности населения; отсутствие специалистов, как на макро-, так и на микроуровнях. Эффективность применения ГЧП обусловлена распределением риска между сторонами-участниками. На каждую сторону ложится тот риск, который она в состоянии обеспечить, в частности на государство – политические риски, а на частный бизнес – коммерческие.

Развитие практики реализации института ГЧП в нашей стране началось с начала 2000-х гг. Основными формами государственно-частного партнерства в РФ на сегодняшний день являются деятельность Инвестиционного фонда Российской Федерации, концессионные соглашения, создание особых экономических зон и кластеров.

Казалось бы, имея опыт сотрудничества государственных и частных структур, логично было бы подвести под это сотрудничество правовую базу, т.е. принять Федеральный Закон, регламентирующий правовые аспекты сотрудничества. Однако на сегодняшний день такого закона не существует. Постараемся разобраться в причинах. Ни для кого не секрет, что в основе ГЧП лежит недостаток финансирования. По мнению авторов, этот аспект не очень актуален на федеральном уровне, так как недостаток финансирования можно пополнить либо за счет резервного фонда, либо за счет «нефтяных» долларов. Особую актуальность проблема приобретает на уровне субъектов РФ, которые, к сожалению, не обладают законотворческой инициативой.

Сегодня развитие института ГЧП пропагандируется не столько на федеральном уровне, сколько на уровне субъектов РФ. При этом

стоит отметить, что решение многих общественных проблем, связанных с развитием инфраструктуры, транспорта, социальной сферы, жилищно-коммунального хозяйства, относится к компетенции региональных властей. Поэтому логично, что при отсутствии федерального закона о частно-государственном партнерстве, многие субъекты стали самостоятельно развивать свою нормативно-правовую базу в целях развития ГЧП. В Амурской, Вологодской, Томской, Омской, Ивановской, Кемеровской областях, Республике Коми, Дагестане, Краснодарском, Пермском краях есть нормативно-правовые акты, регулирующие частно-государственное партнерство, и данный список не является исчерпывающим.

В целом стоит отметить, что помимо отсутствия эффективной нормативно-правовой основы, есть ряд других проблем, которые существенно тормозят реализацию механизмов ГЧП как на региональном, так и федеральном уровнях.

Во-первых, финансовая зависимость регионов от РФ. К сожалению, хозяйствующие субъекты на микро- и макроуровнях привыкли работать за счет государственных инвестиций. Кроме того, своих средств зачастую не хватает для дальнейшего развития и модернизации экономики.

Во-вторых, процедура реализации ГЧП не совсем понятна предпринимателям. Многие отождествляют госзакупки и частно-государственное партнерство. Однако, как показывает (в том числе и мировая) практика, ГЧП сложнее и многограннее.

В-третьих, возникает сложность в организации проектов ГЧП со стороны региональных властей. В центральных регионах, где лучше развита инфраструктура, в отличие от «периферийных» субъектов РФ, у частных лиц и государственных органов есть возможность получать помощь у консалтинговых агентств. Нехватка опыта в сфере управления частно-государственным партнерством, как у представителей власти, так и частных структур, а также отсутствие специалистов в данной сфере тормозит развитие данного механизма.

В-четвертых, инвесторы не видят коммерческой привлекательности в государственных проектах. Кроме того, политические и экономические риски в нашем государстве остаются достаточно высокими.

В-пятых, отсутствует эффективное стратегическое планирование на уровне участников ГЧП.

В-шестых, – низкий уровень лояльности частных структур к власти.

В целом можно отметить, что институт государственно-частного партнерства находится на начальной стадии своего развития. В целях

дальнейшего его становления необходимо совершенствовать нормативно-правовую базу, создавать благоприятные условия для инвесторов, как иностранных, так и российских. Не вызывает сомнения, что именно механизм ГЧП является эффективным способом усиления взаимодействия между хозяйствующими субъектами всех уровней в целях перехода российской экономики на инновационный путь развития.

В условиях глобализации и интеграции, с целью оптимизации процесса общественного развития, а также перехода на новый инновационный путь, в рамках российской модели государственного управления, стоит опираться не только на национальные особенности нашей страны, но и перенимать зарубежный опыт. По мнению авторов, наиболее интересным для России может явиться опыт Германии в силу схожести федеративного устройства и бюджетной системы.

Активно развиваться институт государственно-частного партнерства в Германии начал с 2002 г., после создания так называемых ГЧП-центров практически во всех округах страны, принятия в 2005 г. закона «Об ускорении внедрения ГЧП», который подразумевает повсеместное создание ГЧП на территории Германии, а также открытия консалтинговой компании «Партнерства Германии» [5]. Кроме Закона «Об ускорении внедрения ГЧП» в Германии к нормативно-правовой базе, обеспечивающей реализацию механизма государственно-частного партнерства, относят закон «О платных дорогах», «О конкурсных ограничениях» и также внесены поправки в налоговое законодательство и в Положение о федеральном бюджете относительно отчуждения государственной собственности, в частности, согласно данным поправкам, запрет на отчуждение гос. имущества может быть снят, если будет предоставлена соответствующая документация, отражающая эффективность от использования имущества после его передачи.

Основной целью ГЧП Германии является повышение благосостояния общества, в том числе борьба с бедностью. Кроме того, важным показателем эффективности ГЧП считается повышение прибыльности немецких предприятий. В свете реализации этих целей, государственные органы Германии являются с одной стороны «заказчиками» проектов, с другой – пытаются создать условия благоприятные для инвестирования, играя при этом роль «регулятора» [2]. Все это говорит об удовлетворении интересов не только государственных структур, но также частного бизнеса и населения страны посредством применения данного механизма.

Основной моделью ГЧП, которая применяется в Германии, является модель «Вла-

дельца», в рамках которой объект проекта ГЧП остается в руках государств, а частные структуры управляют им и должны поддерживать его в пригодном состоянии до 30 лет [4]. При этом в зависимости от договоренности та или иная сторона в большей степени несет экономические риски, связанные с реализацией проекта ГЧП. Именно перераспределение рисков между частным инвестором и госзаказчиком является одной из отличительных черт рассматриваемого института кооперации государства и бизнеса и отличает его от других традиционных форм взаимодействия публичного и частного сектора.

Важную роль в реализации ГЧП проектов играют ГЧП-центры. Такие структуры, называемые оперативными группами развития ГЧП, присутствуют на уровне отдельных федеральных земель, а также на федеральном уровне. Федеральный центр совместно с оперативными группами реализует проектную, координационную, консультационную, а также научно-методическую деятельность.

Проектная деятельность заключается в подготовке, организации, а также реализации государственно-частных проектов. Стоит отметить, что реализация проектов со стороны центров заключается лишь в создании пилотных проектов, а также предоставлении консультаций частным структурам.

Координационная деятельность ГЧП-центров заключается в поддержке институтов, регулирующих деятельность партнерств, а также развитие информационной инфраструктуры, что подразумевает создание информационных баз о консультантах и инвесторах. Кроме того, оперативными группами постоянно проводятся семинары, симпозиумы, конференции, круглые столы, призванные, во-первых, привлечь внимание к проблемам института государственно-частного партнерства, а во-вторых, дать возможность познакомиться и обменяться опытом между чиновниками и частными лицами, что повышает лояльность обеих сторон к механизму государственно-частного партнерства.

Еще одной значимой характеристикой института государственно-частного партнерства в Германии является реализация оперативными центрами ГЧП научно-методической деятельности, что подразумевает изучение опыта зарубежных стран в сфере развития государственно-частного партнерства, а также разработку научно-методических рекомендаций по применению механизмов ГЧП в Германии [3].

Основными сферами реализации механизмов партнерства государства и бизнеса в Германии является строительство и эксплуатация школ, вузов детских садов, полицейских участков, больниц, судов, а также других общественно значимых сооружений, сфера НИОКР. В последние годы механизмы государственно-

частного партнерства затронули и сферу «государственных услуг», в частности развитие информационных и телекоммуникационных технологий и создание «электронного правительства».

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, институт государственно-частного партнерства имеет свою историю, проверенную временем, как в российской, так и в зарубежной практике. В целях формирования инновационной системы на национальном уровне возникает необходимость в развитии научно-производственной базы, совершенствовании инфраструктуры, стимулировании производства новых товаров и услуг, поддержки научной сферы. Реализовывать данные направления только за счет государственных ресурсов или ресурсов частного бизнеса практически невозможно по ряду причин. Во-первых, существует нехватка финансовых, человеческих и других специальных ресурсов для развития инновационной деятельности как на макро-, так и на микро-уровнях. Во вторых, развитие научной сферы до сих пор является прерогативой государства, а не бизнес-структур. В третьих, спрос на инновации на национальном рынке низкий, возможность выхода на международный рынок с инновационными товарами и услугами имеют не все отечественные компании по причине «слабого» бренда или недостаточной государственной поддержки [6].

Для решения вышеперечисленных проблем необходимо вовлечение в процесс развития всех экономических субъектов различных уровней. В связи с этим актуальным становится использование такого современного «механизма развития экономики» как государственно-частное партнерство.

Авторами планируется ряд публикаций, в которых будут более подробно рассмотрены позитивные и неблагоприятные последствия при

реализации государственно-частного партнерства, а также будут представлены предложения по алгоритму внедрения механизма государственно-частного партнерства на уровне субъектов РФ или в целом в РФ.

Список литературы

1. *Варнавский В.Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. 315 с.

2. *Калашиникова Е.* Развитие государственно-частного партнерства в России, Русская народная линия. ДелоРус и Александро-Невская Семья. URL: http://ruskline.ru/analitika/2009/02/17/razvitie_gosudarstvenno-chastnogo_partnerstva_v_rossii (дата обращения: 02.04.2013).

3. *Левин И.* Поддержка государственно-частного партнерства – как это работает в Германии // LEXPRO. Электронная юридическая система. URL: <http://www.lexpro.ru/blogs/view/893> (дата обращения: 02.04.2013).

4. *Ответы OPP Deutschland AG на вопросы о развитии ГЧП в Германии* // Сайт государственно-частное партнерство в России. URL: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPR%20in%20foring%20country/Germany%2C%20Deutschland%20AG_rus.pdf (дата обращения: 02.04.2013).

5. *Прокофьев И.В.* Государственно-частное партнерство на федеральном и региональном уровне // Российский институт стратегических исследований. URL: <http://www.riss.ru/index.php/analitika/166-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-na-federalnom-i-regionalnom-urovne> (дата обращения: 02.04.2013).

6. *Сухих В.А., Руденко М.Н., Оборина Е.Д.* К вопросу о понятии и сущности государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. 2013. №2 (168). С. 96-99.