

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ*

© 2014 Савченко Ирина Ивановна

кандидат экономических наук, доцент

© 2014 Сидорова Наталья Георгиевна

кандидат экономических наук, профессор

Дальневосточный федеральный университет

690091, г. Владивосток, ул. Суханова, д. 8

E-mail: savchenkoi@mail.ru, n0656@yandex.ru

Рассматривается государственно-частное партнерство (ГЧП) как особая форма координации хозяйственной деятельности в условиях смешанной экономики и как инструмент экономической политики государства для решения проблем модернизации и новой индустриализации общественного производства. Обосновывается, что ГЧП необходимо использовать, в частности, для привлечения дополнительных инвестиций в топливно-энергетическом комплексе.

Ключевые слова: модернизация, новая индустриализация, государственно-частное партнерство, топливно-энергетический комплекс.

Модернизация экономики и общества является генеральным направлением развития России на современном этапе. Цель модернизации состоит в создании нового индустриального общества. Модернизация российской экономики означает ее инновационное развитие и новую индустриализацию. Необходимы техническое обновление устаревшей материальной базы, перестройка структуры и диверсификация общественного производства на основе эффективной экономической политики. Россия должна стать страной, в которой благосостояние общества обеспечивается не сырьевыми ресурсами, а современной экономикой, основанной на знаниях, инновациях, высоком уровне развития человеческого капитала. Однако в настоящее время в РФ до 90 % прироста ВВП достигается за счет добычи и экспорта природных ресурсов, а также использования основных фондов, преимущественно уже устаревших. Россия находится в десятке стран - мировых "лидеров" по уровню износа основных производственных фондов. Этот показатель, по данным международных экономических организаций, оценивается как минимум в 50 %. В то же время по группе БРИКС уровень износа ОПФ не превышает 35 %.

* Работа выполнена при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации. Госзадание № 1398. 2014.

до сих пор были доходы от нефтегазового экспорта. За 20 лет Россия получила от этого 1,5 трлн долларов, что вполне достаточно для финансирования модернизации. Однако структура экономики лишь ухудшилась. По данным Росстата, в 1995-2010 гг. доля минеральных продуктов в экономике выросла с 42,5 до 70 %, а машиностроения сократилась с 10,2 до 5,7 %. До 60 % доходов бюджета поступают от сырьевых отраслей. Но эти доходы в перспективе уменьшатся¹.

Структурная перестройка национальной экономики предполагает сокращение доли топливных, сырьевых отраслей и производств полуфабрикатов, материалов и увеличение доли готовой продукции с высокой добавленной стоимостью. Кроме того, развитие инфраструктуры входит в число приоритетных задач новой индустриализации, поскольку вложения в инфраструктуру увеличивают не доходы компаний и домохозяйств, а число рабочих мест квалифицированного труда, темпы роста реального производства, реальную стоимость активов, спрос на инновации и инвестиции. В этой связи на повестке дня стоит задача коренного пересмотра промышленной политики в России. Содержанием новой промышленной политики должно быть формирование институциональных условий, включая развитие научно-исследовательского и опытно-конструкторского секторов и производственно-технической базы

высоких технологий. Современная промышленная политика из отраслевой должна стать кластерной. Это позволит оценить конечный эффект структурных преобразований, резко сократить межведомственные согласования, установить новые правила взаимодействия фирм и их особые отношения с государством. Важнейшим инструментом экономической политики новой индустриализации должно стать государственно-частное партнерство, как форма экономических отношений, основанная на гражданско-правовом, равноправном и взаимовыгодном сотрудничестве частного бизнеса с органами федеральной, региональной и муниципальной власти. Вместе с тем модернизация должна быть общенациональной стратегией, только в этом случае будут обеспечены мобилизация и концентрация всех ресурсов страны для решения ее задач. Стратегию модернизации не представляется возможным реализовать без согласованных действий власти, частного бизнеса и общественных организаций, без усиления роли государства на основе организации стратегического планирования, долгосрочного прогнозирования, государственно-частного партнерства (ГИП). Неслучайно многие современные авторы справедливо считают крайне необходимым формирование истинно «контрактного государства».

В законопроекте «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» указывается, что целями данного закона является создание дополнительных условий привлечения в экономику частных инвестиций на основе ГЧП. Под государственно-частным партнерством понимается сотрудничество между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления, с одной стороны, и частными партнерами - с другой, осуществляемое на договорной основе на принципах распределения рисков, ответственности, а также имущественного и финансового участия сторон².

В научной литературе можно встретить различные трактовки государственно-частного, или частно-государственного партнерства (ЧГП). Так, В.Г. Варнавский дает ему следующее определение: «В современном понимании ЧГП - это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реали-

зации 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. Эта точка зрения широко тиражируется во многих публикациях.

Однако, на наш взгляд, данному определению недостает обоснования, в чем состоит институциональный альянс, о каких правилах и нормах идет речь, считает ли автор, что «институт» и «организация» не одно и то же. И.М. Аблаев полагает, что ГЧП - «постоянный и возобновляемый процесс взаимодействия государства и частных бизнес-структур в отраслях и на территориях страны на всех уровнях управления»⁴. С нашей точки зрения, автор слишком широко трактует данное понятие, так как взаимодействие государства и бизнеса как постоянный и возобновляемый процесс осуществляется не только в форме ГЧП.

Е.В. Зубрилин рассматривает ГЧП с точки зрения долгосрочных экономических и политико-правовых отношений между государством и частным бизнесом на всех уровнях государственного управления, как «системную институционализацию отношений между различными, с отличающимися формами собственности, секторами экономики, закладывающую основы смешанной экономики»⁵. Безусловно, следует согласиться с тем, что государственно-частное партнерство - явление смешанной экономики. Вместе с тем отметим, что большинство авторов дают или слишком общее понятие ГЧП - как систему отношений между государством и бизнесом, или сводят его к конкретным формам соглашения.

Наиболее системное определение государственно-частного партнерства предложено А.Г. Зельднером. По его мнению, «ГЧП - это система организационно-экономических отношений, предполагающая закрепление на контрактной основе прав и ответственности органов власти и бизнеса за совместное использование инвестиционных и других ресурсов, паритетное разделение рисков и прибыли, достижение конечных результатов при реализации крупных инфраструктурных проектов, а также перераспределение правомочий собственности и социализацию общественных отношений»⁶. Рассмотрев различные взгляды по поводу определения государственно-частного партнерства, мы считаем, что прежде

всего следует объяснить природу ГЧП. В экономической теории приводится два различных способа координации хозяйственной деятельности экономических субъектов: спонтанный (стихийный) порядок и иерархия. Экономическая система, представляющая спонтанный (стихийный) порядок, - это рынок, где информация, необходимая производителям и потребителям, передается путем ценовых сигналов. Другой способ передачи информации - это система приказов и поручений, идущих сверху вниз, от центра к производителю. Такая система основана не на ценовых сигналах, а на власти управляющего органа, которым может быть орган управления фирмы, местный орган власти или орган государственной власти. На практике стихийный порядок и иерархия сосуществуют. Одной из форм такого сосуществования, т.е. особой формой координации хозяйственной деятельности экономических субъектов, является государственно-частное партнерство, цель которого состоит в повышении эффективности использования ограниченных экономических ресурсов путем соединения усилий государства и бизнеса. В рыночной экономике, где существует конкуренция, координация хозяйственной деятельности может проявляться в разных формах. Государственно-частное партнерство, в широком смысле, выступает как феномен смешанной экономики, является одной из наиболее актуальных и сложных форм координации взаимодействия между государством и частным предпринимательством на различных уровнях и в различных отраслях экономики. В узком смысле, государственно-частное партнерство - это инструмент экономической политики в условиях новой индустриализации общественного производства, форма отношений во взаимовыгодном сотрудничестве частного бизнеса с органами федеральной, региональной и муниципальной власти. Вместе с тем следует отличать ГЧП от других взаимоотношений государства и бизнеса. Например, различные меры поддержки предприятий (государственное кредитование, субсидирование, льготное налогообложение, госзаказ и прочие) не являются формами государственно-частного партнерства. Здесь отсутствуют такие конкретные признаки ГЧП, как софинансирование, разделение рисков и т.д. Кроме того, на наш взгляд, не следует рассматривать ГЧП, в качестве института приватизации или национализации, поскольку у этих явлений различная природа.

ГЧП - форма существования смешанной экономики, а приватизация и национализация - это характерные процессы переходной экономики. Государственно-частное партнерство создает конкретные модели отношений собственности, методов управления и способов финансирования. В этой связи проекты ГЧП предполагают не только сложение ресурсов государства и бизнеса, но и определение набора правомочий сторон в соответствии с критерием эффективности использования этих ресурсов.

В рамках государственно-частного партнерства возможно оптимальное сочетание интересов обеих сторон: государства (как носителя общественных интересов) и частного предпринимательства (как носителя частного интереса). Соответственно отношения между государством и бизнесом, как между партнерами, должны быть построены на принципах открытости, доверия, справедливости, взаимной выгоды, что предопределяет выбор форм и видов государственно-частного партнерства. К формам ГЧП и видам этих форм можно отнести: государственные контракты (на выполнение работ, на управление, на оказание услуг, на поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи); концессии (типа "строительство-управление-передача", типа "строительство-владение-управление", эксплуатация без стадии строительства, "теневые" концессии); соглашения о разделе продукции; совместные предприятия (акционирование, совместные предприятия без акционирования)⁷. Однако в современной литературе отсутствует трактовка ГЧП с учетом привлечения средств от населения.

В свете современной инновационной политики использование механизмов государственно-частного партнерства является актуальной задачей топливно-энергетического комплекса как страны, так и отдельных регионов. На Дальнем Востоке, согласно программе развития, существует острая необходимость использования ГЧП как механизма привлечения инвестиций, особенно это касается газификации населенных пунктов региона. Так, на газификацию муниципальных образований Приморья в краевом бюджете 2013 г. было предусмотрено 219 млн руб. Более 100 млн руб. на эти цели направлено из муниципальных бюджетов. Средства предусмотрены в рамках подпрограммы "Создание и развитие системы газоснабжения Приморского края" на 2013-

2017 гг. госпрограммы “Энергоэффективность, развитие газоснабжения и энергетики в Приморском крае”. Программа рассчитана до 2017 г. Ее реализация позволит газифицировать 41 населенный пункт в девяти городских округах (Владивостокский, Уссурийский, Артемовский, Находкинский, Лесозаводский, Дальнереченский, Спасск-Дальний, ЗАТО Большой Камень, ЗАТО Фокино) и в Спасском муниципальном районе.

В настоящее время ведется разработка проектов газификации во Владивостокском, Артемовском, Уссурийском городских округах и в Спасском муниципальном районе, а также планируется строительство во Владивостоке и Уссурийске газопроводов протяженностью 7,5 км. Всего до 2017 г. на газификацию городов и районов Приморского края будет направлено из бюджета края более 1,28 млрд руб. Свыше 500 млн направят участвующие в программе муниципалитеты⁸.

При существующем дефиците бюджетных средств данный вопрос, на наш взгляд, целесообразно решить путем привлечения средств населения. Для этого краевым и местным бюджетам можно провести облигационные займы. Эмитентом выступит администрация Приморского края, в качестве Генерального менеджера привлечь Газпромбанк на обслуживание облигационного займа. Выпуск облигационного займа позволит решить проблему финансирования проек-

та, одновременно будет использован новый механизм привлечения государственно-частного партнерства для осуществления инвестиционных программ. Данный механизм можно использовать не только в ТЭК региона, но и в других инвестиционных проектах.

¹ Бляхман Л.С., Чернова Е.Г. Две модели финансирования новой индустриализации // Проблемы современной экономики. 2012. № 2. С. 7-12.

² Проект Федерального закона “Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ”. Доступ из справ.-правовой системы “Консультант Плюс”.

³ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005. С. 34-37.

⁴ Аблаев И.М. Основы государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Экономические науки. 2013. № 1 (98). С. 16.

⁵ Зубрилин Е.В. Государственно-частное партнерство как фактор устойчивости рыночных отношений // Экономические науки. 2013. № 4 (101). С. 29.

⁶ Зельднер А.Г. Государственно-частное партнерство - мейнстрим современного этапа российской экономики // Мир перемен. 2014. № 1. С. 143.

⁷ Кубарев Е.Н. Формы партнерства государства и частного бизнеса в инвестиционном процессе // Проблемы современной экономики. 2008. № 2.

⁸ URL: <http://primorye.ru>.

Поступила в редакцию 04.05. 2014 г.