ЭКОНОМИКА

УДК 336.1; 336.6

В.В. Казаков

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: МИРОВОЙ ОПЫТ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ПРАКТИКА

Государственно-частное партнерство – это законодательно и институционально закреплённая система отношений между государственной или муниципальной властью и частным сектором с целью развития социально значимых и слабо развитых отраслей народного хозяйства для защиты общественных интересов. Опыт развитых стран и российская практика в использовании государственно-частного партнерства, исследованные в статье, в целом подтверждают эффективность и перспективность использования такого формата взаимодействия государства и бизнеса, в особенности в инфраструктурных проектах.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; мировой опыт; российская практика.

Неотъемлемым условием нормального функционирования и поступательного экономического развития региона и страны в целом является конструктивное взаимодействие государственной власти и бизнеса. Согласно неоклассической концепции, преобладающей на протяжении второй половины XX в., основой стабильности экономической системы является рынок. При этом «идеальный рынок» позиционируется в качестве высокоорганизованного саморегулирующегося механизма. Проблема заключается в том, что на практике реализовать концепцию идеального рынка невозможно. В результате в настоящее время в подавляющем большинстве стран мира, включая Россию, в качестве системы организации экономики мы имеем капитализм, в основе которого заложены рынки с несовершенной конкуренцией.

С течением времени «эволюция капиталистической системы потребовала принять меры по стабилизации экономического развития – особенно тогда, когда концентрация капитала сделала влияние “большого бизнеса” на течение экономического цикла слишком сильным, а злоупотребление монопольным положением стало принимать угрожающие масштабы» [1. С. 261]. Согласно мнению основоположника современной теории государственного регулирования экономики Дж.М. Кейнса, «система рыночного капитализма страдает такими пороками, что если не перейти к регулируемой экономике, дело кончится плохо» [2. С. 71].

Сам Кейнс в своей работе «The End of Laissez-Faire» отмечал, что государство должно контролировать и регулировать экономику. Он пишет, что «многие крупные предприятия, особенно предприятия коммунального хозяйства и другие виды бизнеса, предполагающие наличие основного капитала значительных размеров, по-прежнему должны быть полусоциалистическими. Нам следует использовать все выгоды, которые могут быть получены из естественных тенденций сегодняшнего дня, и, наверное, в этом случае нужно отдать предпочтение полуавтономным корпорациям, а не органам централизованного государственного управления, находящимся в прямом подчинении у государственных министров» [3. С. 381, 382].

Проанализировав данное высказывание, приходим к выводу, что речь идет о предприятиях, функциони-

рующих на стыке государственного и частного секторов экономики, фактически о государственно-частном партнерстве (ГЧП). Термин «государственно-частное партнерство» (Public-Private Partnership, PPP) появился в начале 1980-х гг. для характеристики особых отношений между государством и частным сектором.

Государственно-частное партнерство – это законодательно и институционально закреплённая система отношений между государственной или муниципальной властью и частным сектором с целью развития социально значимых и слабо развитых отраслей народного хозяйства для защиты общественных интересов. В основе данной системы лежат принципы равноправия, рационального партнерства, распределения рисков и доходов, объединения усилий государственного и частного сектора. Накопленный в мировой практике методологический аппарат моделей, форм и механизмов государственно-частного партнерства позволяет его использовать в самых различных отраслях народного хозяйства при решении ряда важных задач современной социально-экономической политики России. Как правило, эти отношения складывались и развивались в сфере производственной и социальной инфраструктуры. Это касалось автомобильных и железных дорог, аэропортов, морских портов, энергетических сетей, коммунального хозяйства, телекоммуникаций, объектов образования, здравоохранения и культуры. Характерно, что возникновение такого рода отношений стало следствием общего курса на либерализацию и сокращение государственного участия в экономике [4].

Центры развития ГЧП появились в начале 2000-х гг., сначала Partnerships UK, затем Центр развития ГЧП ЮАР и штата Виктория в Австралии, хотя предшественники в виде структурных подразделений государственных организаций существовали, например, в Великобритании с 1992 г. Центры ГЧП заметно отличаются от традиционных государственных организаций, которые были распространены на протяжении XX в. и существуют в большинстве стран по сей день.

Первые центры развития содействуют созданию последующих структур. PUK (Великобритания) до сих пор помогает разрабатывать новые центры ГЧП в зарубежных странах. Когда государственные органи-

зации учреждают центры, они часто изучают мировой опыт, дабы не изобретать велосипед.

Например, Parpublica разрабатывался при участии Великобритании, Италии и Голландии. Partnerships BC содействовали Partnerships UK и Partnerships Victoria, а Infrastructure Ontario помогали Partnerships UK и Partnerships BC. Помощь, как правило, включает интервью с исполнительными директорами ведущих центров, визиты делегаций с целью изучить существующую структуру или, наоборот, посещение делегациями из других центров ГЧП стран, в которых планируется создание такого рода структур. Некоторые страны в процессе создания центров развития ГЧП не только консультируются с ведущими центрами, но еще и копируют и комбинируют части сложившихся структур по развитию ГЧП других стран. Например, Partnerships BC является гибридом PUK и Partnerships Victoria.

Многие эксперты сходятся в том, что заимствование частей существующих структур может оказаться сложным и неэффективным решением в связи с разной структурой государственного управления, в том числе отличающейся правовой и политической средой. Структура центра должна соответствовать особенностям развития ГЧП в данном государстве или регионе, ведь то, что подходит для одних, может не подходить для других.

Многие центры являются структурными подразделениями министерства финансов или казначейства. Преимущества такого расположения – в лучшей координации, уменьшении количества конфликтов интересов и более обширном доступе лицам, принимающим решения. Недостатки: низкое доверие со стороны частных партнеров, ограниченная шкала окладов, которая мешает привлечь лучших экспертов, бюрократизм и большие ограничения, обязывающие использовать традиционный метод государственных закупок.

Набирая персонал, центры развития ГЧП в первую очередь обращаются к членам рабочих групп по вопросам ГЧП. Многие центры, такие как Partnerships BC и Infrastructure Ontario, после набирают работников с необходимым опытом из частного сектора или государственных организаций. Другие организации, такие как Parpublica, просто приглашают профессионалов из государственных органов. Когда в PUK решался вопрос о привлечении наиболее квалифицированных работников, наняли лучших сотрудников государственных органов.

Центры развития ГЧП склонны нанимать высокопрофессиональных инвестиционных банкиров, юристов и экспертов в области инфраструктуры с условием непосредственного общения с коллегами из международных инвестиционных банков, юридических фирм и операторов инфраструктуры.

Таким образом, за счет передовых практик они способны обеспечить лучшие результаты для государства.

Далее перед центрами развития ГЧП стоит цель достижения устойчивого потока сделок, что позволяет частному сектору ознакомиться с процессом конкурсного отбора. Такой подход позволяет минимизировать транзакционные издержки, а также способ-

ствует привлечению международных игроков к участию в торгах, в результате увеличиваются конкуренция, количество инноваций и привлекательность государства для инвесторов [5].

Кроме того, центры накапливают опыт и распространяют лучшие практики, соответственно, со временем способность государства привлечь частный сектор только возрастает. Конечно, не все центры выполняют вышеописанные функции в полном объеме.

Эксперты выделяют три типа центров развития ГЧП [6. С. 27]:

- «малофункциональные» центры. Отвечают за оценку бизнес-планов и написание рекомендаций для органов, принимающих решения (MAPPP, PSA, NTPPPU S.A, Parpublica, PIMAC);

- «многофункциональные» центры. Помимо полномочий «малофункциональных» центров занимаются консультационной поддержкой государственных организаций, активно развивают рынок проектов ГЧП и предлагают дополнительные услуги (PUK, Infrastructure Ontario, PBC);

- центры «компетенций». Не занимаются ни регулярной оценкой бизнес-планов, ни консультационной поддержкой государственных организаций, их задачи связаны исключительно с распространением лучших практик.

Многие эксперты считают третью категорию переходной, т.е. существующей на этапе перед становлением «малофункционального» или «многофункционального» центра развития ГЧП. Центры развития не имеют формального права утверждения проектов ГЧП. Полномочия по утверждению, как правило, ложатся на плечи казначейства, кабинета министров или государственных органов в зависимости от структуры государственного управления того или иного государства или региона. Тем не менее большинство изученных центров отвечают за оценку технико-экономического обоснования и бизнес-планов, а после занимаются написанием рекомендаций для государственных организаций.

Причем большинство рекомендаций исследованных центров служат основой для государственных органов, принимающих решения, т.е. косвенно центры обладают большими возможностями влияния на конечное утверждение проекта. Некоторые центры, например Parpublica и Partnerships BC, также помогают министерствам в разработке бизнес-планов и проведении анализа «цена-качество». Другие, например, MAPPP, Partnerships SA и South Africa PPP Unit, занимаются лишь анализом документов и технико-экономических докладов, написанных государственными организациями.

Практически все центры частично вовлечены в процесс государственных закупок, хотя уровни участия различны. Уровень вовлечения обычно колеблется от проекта к проекту. Например, PUK разрабатывал типовые документы для государственных закупок и контрактов, которые позволяли подготовить большинство проектов ГЧП без вмешательства государственных организаций. Тем не менее Partnerships UK также помогает государственным структурам в случае необходимости. Основная функция центра

развития ГЧП ЮАР касается регулирования, в то же время он предоставляет своих и внешних консультантов для использования лучших практик в сфере государственных закупок. Partnerships South Australia разработал стандартные процедуры государственных закупок, но не вовлечен в сам процесс. Вместо этого PSA занимается контролем и надзором на разных этапах.

Большинство центров не вовлечены в процесс реализации проектов ГЧП. После выбора победителя и подписания контракта центр обычно прекращает принимать участие в управлении или технической поддержке проекта. Исключениями являются Infrastructure Ontario, Partnerships BC и Partnerships UK, которые вовлечены в процесс управления и технической поддержки проекта.

Великобритания является одним из лидеров в области использования ГЧП, британское правительство стало одним из первых применять эту схему работы на национальном уровне. В связи с этим центр Partnerships UK (PUK) имеет довольно длинную историю и сложную организационную структуру. PUK создан в 1999, а запущен в 2000 г. Основная цель – способствовать разработке и реализации проектов ГЧП. С 1992 по 1997 г. в Великобритании существовала организация под названием Private Finance Panel, которая синтезировала государственные и частные идеи в развитие политики ГЧП. В 1997 г. ее вытеснила группа из высококвалифицированных государственных служащих и представителей Сити (Treasury Task Force), созданная в целях развития политики ГЧП и разработки проектов ГЧП.

Первоначальное предположение о том, что после двух лет работы, навыки и знания, сформированные в рабочей группе, передадутся линейным министерствам, не оправдалось. В конце 1990-х гг. казначейство осознало необходимость создания постоянной экспертной площадки для развития ГЧП. В результате учреждение PUK позволило осознать все выгоды сотрудничества с частным сектором, в особенности принципа «цена-качество».

Одним из факторов успеха PUK является стремление всех заинтересованных лиц (stakeholders) заботиться в первую очередь об интересах государства. PUK является полноценным примером государственно-частной компании, так как 51% акций принадлежит частным компаниям, а 49% государственному сектору (44,6% Казначейству Великобритании и 4,4% шотландскому правительству) [7. С. 7].

Разразившийся мировой экономический кризис привел к активизации государственно-частного партнерства во всех отраслях и сферах экономики развитых стран. Но особенно серьезный прогресс наблюдается в отраслях производственной инфраструктуры – транспортных коммуникациях, энергетических сетях, системах ЖКХ.

Правительство Великобритании, будучи очень обеспокоенным состоянием производственной инфраструктуры в стране в условиях кризиса, в марте 2009 г. учредило специальный фонд по кредитованию проектов государственно-частного партнерства (Treasury Infrastructure Finance Unit), которые испытывают сложности в привлечении частных средств [8]. Первой сделкой фонда стала выдача кредита размером

120 млн фунтов стерлингов на возобновление приостановленного во время кризиса проекта ГЧП по созданию завода в Манчестере для утилизации бытовых отходов.

Классическим примером ГЧП является пакет антикризисных стимулов (Recovery and Reinvestment Act), принятый в 2009 г. с подачи президента США Б. Обамы, объемом 787 млрд долл., в реализацию которого вовлечено почти три десятка федеральных ведомств. Из них 43 млрд долл. было направлено в энергетику, 111 млрд – в инфраструктуру и науку, из которых 27 млрд долл. пошли на строительство автомобильных дорог [9].

Схема распределения финансовых средств выглядит следующим образом. После санкции Конгресса Минфин США направляет денежные транши на счет каждого участвующего в программе федерального ведомства. Затем эти средства, по итогам рассмотрения соответствующих заявок, выделяются напрямую в виде грантов и кредитов научно-исследовательским центрам, бизнесу, НПО, а также местным властям.

При этом местные власти распределяют полученные из федерального бюджета ассигнования по аналогичной схеме. Отдельно для физических лиц предусматриваются налоговые вычеты и изъятия (налоги на недвижимость, возмещение в счет расходов на обучение в колледже и т.д.). Контроль над расходованием средств осуществляет Главный инспектор (входит в состав аппарата Белого дома). С целью повышения прозрачности реализуемые мероприятия и отчеты о проделанной работе публикуются в сети Интернет на специализированном портале (www.recovery.gov). По данным Минфина США, тройку получателей наибольшего объема средств составили Минздрав (94 млрд долл.), Минобразования (65 млрд долл.) и Минтруда (62 млрд долл.). Такое распределение мест не случайно. Развитие «человеческого капитала» – один из приоритетов нынешней администрации. Также по линии этих ведомств осуществляется ряд программ международной помощи в контексте обязательств США по достижению «Целей развития тысячелетия» [10].

Кроме того, президент страны Б. Обама поддержал предложение сенатора К. Додда о создании специального Национального банка по рефинансированию инфраструктуры (National Infrastructure Reinvestment Bank), в числе основных задач которого будет привлечение частных инвестиций в проекты ГЧП. Банк на государственный кредит в размере 60 млрд долл. из федеральных средств должен привлечь частные компании к финансированию инфраструктуры и в течение 10 лет довести объем частных инвестиций в такие проекты ГЧП до 500 млрд долл.

Во Франции с началом кризиса был принят план по стимулированию экономики страны [11. С. 4]. Он, в частности, включает государственные кредиты банкам, которые из этих средств кредитуют частные компании, участвующие в инфраструктурных проектах ГЧП. До открытия банками кредитных линий предусматриваются правительственные ссуды частным партнерам под низкие процентные ставки и дополнительные налоговые льготы. Всего на эти цели

правительство выделило 10,5 млрд евро. Проекты ГЧП во Франции осуществляются по новой процедуре, введенной в 2004 г. Министерство финансов инициировало создание центра развития ГЧП в связи со сложностью использования новой процедуры. Центр развития ГЧП Франции (МАРРР) официально учрежден в мае 2005 г. Основной целью МАРРР является помощь государственным организациям – заказчикам в использовании данной процедуры. МАРРР отвечает за все проекты ГЧП во Франции. Центр ГЧП является структурным подразделением Министерства финансов. Все решения, связанные со структурой, обязанностями, ответственностью и руководством, согласовываются с министерством. Основная задача центра – консультировать государственные организации – заказчики, а не самостоятельно заниматься реализацией проектов. Министерство решило финансировать МАРРР исключительно через государственный бюджет, т.е. без получения вознаграждений от государственных организаций – заказчиков проектов ГЧП. МАРРР непосредственно занимается оценкой проектов ГЧП перед их утверждением в Ministry of Budget. МАРРР готовит методологию для оценивания ГЧП проектов и проверяет достоверность технико-экономического обоснования, предоставленного государственными организациями-заказчиками, перед итоговым утверждением министерством.

Правительство Южной Кореи в условиях экономического и финансового кризиса разработало пакет мер по стимулированию развития экономики, более 15% финансовых средств которого направлены в проекты ГЧП [12. С. 18]. В частности, предполагается установление более низких требований к размеру собственного капитала частных партнеров при подписании соглашений о новых проектах ГЧП (5–10%), для крупномасштабных проектов расширены масштабы гарантий Фонда гарантирования кредитов в инфраструктуру (Korean Credit Guarantee Fund).

В настоящее время в связи с реализацией программы «Строительство-Передача-Лизинг» (Build-Transfer-Lease) начался новый этап развития ГЧП [13. С. 6, 7]. В Южной Кореи за развитие ГЧП отвечают государственные организации (в замкнутой и централизованной системе с минимальным участием других организаций).

Ministry of Strategy and Finance (MOSF) отвечает за программу развития ГЧП, т.е. за написание рекомендаций правительству и составление годовой стратегии развития ГЧП. MOSF контролирует качество проектов, за которые отвечают государственные организации – заказчики, посредством анализа квартальных отчетов о реализации проектов ГЧП.

Ответственность по реализации проектов ГЧП закреплена за профильными государственными организациями. Ответственная организация также занимается написанием технико-экономического обоснования, оценкой показателя «цена-качество», управлением процессом государственных закупок, конкурсным отбором, согласованием технического плана и запуском проекта. Как правило, крупные сделки осуществляет специальное подразделение MOSF под названием Комитет по обзору проектов (Project Review Committee). В него входят вы-

сокопоставленные чиновники, а также частные консультанты в качестве технических экспертов.

Государственные организации – заказчики обычно вместо пользования услугами частных консультантов обращаются в Центр развития ГЧП Южной Кореи под названием Public and Private Infrastructure Investment Management Center (PIMAC) за технической поддержкой. Функции PIMAC включают анализ бизнес-планов, помощь в переговорах и посредничество в согласованиях. Кроме того, PIMAC занимается образовательными семинарами и проводит исследования в области инфраструктуры [14. С. 24]. Также PIMAC защищает интересы государства, оказывая поддержку низко квалифицированным специалистам из государственных органов в сделках с концессионерами [15. С. 30].

В Южной Кореи действует государственный аудитор, который называется Board of Audit & Inspection (BAI). Данная организация следит за действиями государственных органов. В частности, BAI осуществляет независимый контроль и надзор за выполнением проектов ГЧП, особенно на этапе государственных закупок.

Помимо прочего в Южной Кореи существует специальный фонд под названием Korean Infrastructure Credit Guarantee Fund (KICGF), который обеспечивает финансовые гарантии подрядчикам из частного сектора. Как правило, гарантии имеют форму срочного кредита, используемого для оплаты старшей задолженности, или форму гарантий доходности займа. Вышеописанные гарантии призваны минимизировать риски концессионера, таким образом содействуя развитию местных рынков ГЧП. KICGF частично похож на учреждение развития, хотя его полномочия ограничены вышеописанными функциями.

По данным Всемирного банка, в 2008–2009 гг. в развивающихся странах на различных стадиях разработки находились 522 новых инфраструктурных проекта ГЧП [16. С. 7]. При этом по состоянию на март 2009 г. вследствие кризиса был остановлен только 1 проект, а 4 прекращены на стадии тендера, подписания контракта или поиска инвесторов, т.е. еще до их начала.

В условиях кризиса многие из развивающихся стран стали активизировать свои программы государственно-частного партнерства. Так, по решению бразильского правительства Национальный банк развития (Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social) выделил в 2009 г. дополнительные финансовые средства для инвестиций в инфраструктуру и добывающие отрасли (в первую очередь в геологоразведку) в размере 42,6 млрд долл. [17. С. 5]. Также правительство приняло решение о строительстве на условиях ГЧП двух гидроэлектростанций – в муниципалитете Жирау (штат Алагоас) и в г. Сан-Антонио. В феврале и марте 2009 г. состоялось подписание соответствующих финансовых соглашений с частными инвесторами. Стоимость проектов составляет 4,2 и 5,7 млрд долл. соответственно.

В условиях резкого сокращения экспорта правительство Китая в ноябре 2008 г. приняло план по стимулированию внутреннего спроса из 10 пунктов [18]. Общая сумма инвестиций составляет 585 млрд долл. Весь план реализуется на условиях ГЧП. Национальное

правительство через бюджет выделяет 145 млрд долл., а остальные средства будут предоставлены местными властями, а также крупнейшими госкомпаниями и государственными инвестиционными фондами.

Исходя из опыта стран с развитой экономикой, можно назвать следующие черты ГЧП, отделяющие его проекты от других видов отношений государства и бизнеса:

- соглашения о партнерстве создаются под конкретный объект (как правило, транспортной или социальной инфраструктуры), который должен быть завершен к установленному, часто длительному (от 10 до 20 и более лет) сроку;

- особые источники финансирования проектов (за счет частных инвестиций одного или нескольких участников, дополненных бюджетными денежными средствами);

- обязательное наличие конкурентной борьбы за участие в партнерстве между бизнес-структурами;

- специфические формы распределения ответственности, когда государство с позиций общественных интересов устанавливает цели проекта, определяет его стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации, а частный партнер берет на себя оперативную деятельность на разных стадиях проекта (разработка, строительство, эксплуатация, предоставление услуг потребителям);

- определенное распределение рисков на основе соответствующих договоренностей сторон [19].

Следовательно, в отличие от административно-властных отношений, партнерство государства в лице федеральных или региональных органов государственной власти и частного сектора предполагает не простое сложение ресурсов, а совершенно особую конфигурацию интересов, правомочий и ответственности сторон.

В отличие от других стран российское правительство в условиях кризиса резко сократило свои инвестиции в отрасли производственной инфраструктуры. Так, в 2009 г. бюджет Министерства транспорта РФ был секвестирован на 30%. 30 июля 2009 г. Правительство РФ приняло решение о возврате в федеральный бюджет 65 млрд руб., ранее выделенных Фонду содействия реформированию ЖКХ. Особенно пострадали крупные инфраструктурные проекты, финансируемые из Инвестиционного фонда РФ. 12 января 2009 г. на заседании Президиума Правительства заместитель Председателя Правительства Д.Н. Козак, который курирует деятельность Инвестиционного фонда, заявил о полной инвентаризации всех проектов,

финансирование которых утверждено ранее Правительством РФ. Из 21 такого проекта были оставлены для финансирования только 15 [20]. Объем средств, который был запланирован к расходованию из Инвестиционного фонда в федеральном бюджете на 2009 г., сократился со 113 до 64 млрд руб.

В настоящее время самыми масштабными по объемам капитальных вложений являются проекты ГЧП в области транспортной инфраструктуры. В основном они реализуются при строительстве автомобильных дорог. Тем не менее есть редкие примеры сотрудничества государства и бизнеса в сфере железнодорожного строительства. Уникальным проектом ГЧП стала станция метро «Мякинино», построенная по инициативе ЗАО «Крокус», вложившего в проект 600 млн руб. Это оказалось выгодно всем сторонам сделки: и Московскому метрополитену, и инвестору, обеспечившему приток клиентов в торговый центр, расположенный рядом с метро, и Московской области, на территории которой расположилась станция (в шаговой доступности от метро расположены Дом правительства Московской области, Московский областной суд и другие административные здания).

По программе развития транспортной системы Москвы до 2020 г. планируется построить почти 150 км новых линий метро. Возможно, при реализации этих планов будет использован частный капитал, как в случае с метро «Мякинино». Однако следует отметить, что участие бизнеса в таких проектах – скорее исключение, чем правило. И вряд ли ситуация изменится: необходимо уникальное сочетание условий, чтобы подобный проект был реализован.

Признанным лидером среди регионов РФ по уровню развития ГЧП является Санкт-Петербург. И это благодаря не столько проработанному региональному законодательству, сколько большому опыту реализации проектов ГЧП. Отдельного внимания заслуживает Западный скоростной диаметр – платная магистраль, проходящая с севера на юг через порт и центр города. Широко рекламируется Комитетом по инвестициям Санкт-Петербурга, отвечающим за развитие в городе ГЧП, проект строительства завода по переработке твердых бытовых отходов в п. Янино. В Москве список подобных проектов пока значительно меньше.

Отставание Москвы от Северной столицы в сфере развития ГЧП отражается в рейтинге «готовности» регионов к осуществлению подобных проектов (см. таблицу; источник – Центр развития ГЧП).

Рейтинг некоторых регионов РФ по уровню развития ГЧП на начало 2013 г.

№	Название субъекта РФ	Значение рейтинга	№	Название субъекта РФ	Значение рейтинга
1	СПб.	7,8	16	Кировская обл.	5,3
2	Татарстан	6,6	17	Ульяновская обл.	5,3
3	Воронежская обл.	6,5	18	Ленинградская обл.	5,0
4	Ярославская обл.	6,3	19	Карелия	4,9
5	Тульская обл.	6,1	20	Липецкая обл.	4,9
6	Белгородская обл.	5,9	21	Московская обл.	4,9
7	Нижегородская обл.	5,7	22	Рязанская обл.	4,7
8	Вологодская обл.	5,6	23	Омская обл.	4,7
9	Калужская обл.	5,6	24	ХМАО	4,7
11	Ростовская обл.	5,5			
12	Свердловская обл.	5,5			
13	Москва	5,5			
14	Красноярский край	5,4			
15	Краснодарский край	5,4			

Так, если Санкт-Петербург располагается на 1-м месте с рейтингом 7,8, то столица России – на 13-м (рейтинг 5,5). Оценка складывалась из трех параметров:

– нормативно-правовая база в регионе, в том числе специальные структурные подразделения органов власти, ответственные за ГЧП, предусмотренные в бюджете расходы на ГЧП;

– опыт реализации ГЧП (оценивается количество проектов, их уровень и стадии реализации);

– кредитный рейтинг региона (количество присвоенных рейтинговых оценок, а также значение оценок).

Законодательство и правоприменительная практика в отношении ГЧП были бы более развитыми и успешными в Москве, если бы не «неформальные» способы сотрудничества с бизнесом и не «джентльменские соглашения» (не оформленные документально) – предыдущая городская управленческая команда зачастую строила свою работу именно так. К тому же ГЧП развивается там, где есть недостаток бюджетных средств.

В Москве с ее бюджетом около миллиарда долларов такая проблема до настоящего времени не возникла. Московским властям пришлось всерьез задуматься о привлечении частных партнеров только тогда, когда речь зашла о реальном повышении уровня комфорта для жителей столицы (масштабное благоустройство территории, повышение качества и доступности государственных услуг, борьба с пробками, расширение административных границ, разгрузка МКАД).

Учитывая активные действия правительства Москвы по продвижению проектов ГЧП, можно предположить, что уже в следующем году столица достигнет первой пятерки в указанном рейтинге. Отсутствие московского закона о ГЧП вскоре может быть компенсировано принятием и применением федерального. К тому же в настоящее время возможна реализация любых форм ГЧП-проектов и не обязательно иметь для этого собственный закон. Практика

показывает, что если соглашение выгодно государству, претензий со стороны проверяющих органов быть не должно.

Внутри МКАД ГЧП возможно при реорганизации промзон. При дефиците новых площадок для строительства территории старых промышленных предприятий, занимающих до 30% территории столицы, представляют большую ценность для девелоперов. Поэтому Москва будет вправе требовать от потенциальных инвесторов проекты, выгодные не только бизнесу, но и городу в целом.

На наш взгляд, одной из основных причин того, что в рейтинге Doing Business Россия не входит даже в первую сотню, является то, что государство не умеет выстраивать конструктивные отношения с бизнесом.

Рассчитываем, что развитие практики ГЧП позволит власти научиться эффективно и прозрачно взаимодействовать с частным капиталом (прозрачность и открытость – основной принцип ГЧП). Это должно привести к снижению коррупции и улучшить условия для ведения бизнеса в стране.

Экономические проблемы, а именно проблемы обеспечения высоких темпов качественного и количественного экономического роста, повышения конкурентоспособности, диверсификации российской экономики и перевода ее на путь инновационного развития, и социальные проблемы, в частности проблемы качественного удовлетворения потребностей населения по стабильным ценам, создания новых рабочих мест, в условиях нарастающей глобализации и системного финансово-экономического кризиса требуют прежде всего обеспечения консолидации ресурсов государства и бизнеса посредством ГЧП.

Как представляется, опыт развитых стран и российская практика в использовании ГЧП в целом подтверждают эффективность и перспективность использования такого формата взаимодействия государства и бизнеса, в особенности в инфраструктурных проектах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бузгалин А.В., Колганов А.И. Экономическая компаративистика. М.: Инфра-М, 2009. 746 с.
2. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. М.: Эксмо, 2007. 960 с.
3. Keynes J.M. The End of Laissez-Faire. London, 1927.
4. Казаков В.В. Отдельные организационно-правовые вопросы финансового обеспечения в реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 365. С. 101–107.
5. Никонова Я.И. Инновационная политика в системе государственного регулирования устойчивого развития национальной экономики / под общ. ред. А.Г. Ивасенко. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. 260 с.
6. Farrugia Christine, Tim Reynolds and Ryan Orr. Public-private partnership agencies: a global perspective // CRGP Working paper. August 2008. № 39. 43 p.
7. Edward Farquharson. Partnerships UK. December 2008. 12 p.
8. HM Treasury. URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_tifu_index.htm
9. Recovery.gov. URL: <http://www.recovery.gov/Pages/home.aspx?q=content/investments>
10. Об опыте государственно-частного партнерства в США // Государственно-частное партнерство в России. 2012. URL: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_USA.pdf
11. Hall D. A crisis for public-private partnerships (PPPs)? // PSIRU. 2009. January. 9 p.
12. Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Coelho M.D. The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships // IMF Working Paper. 2009. July. 25 p.
13. Korean BTL. Ministry of strategy and finance. 31 p.
14. Jay-Hyung Kim. Managing PPP in Korea: an institutional set-up using a think tank institution. 2009. 25 p.
15. Public-private partnerships in infrastructure in Korea. Ministry of strategy and finance. 30 p.
16. Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects – Update 3 – World Bank Group. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Wash. D.C. June 2009. 8 p.
17. New private infrastructure projects in developing countries continue to take place but projects are being affected by the financial crisis. / World Bank. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Wash. D.C. 05.03.2009. 7 p.
18. China plans 10 major steps to enlarge the domestic demand with 4 trillion yuan investment // China Financial Daily. 10.11.2008.

19. *Государство и бизнес: институциональные аспекты*. М. : ИМЭМО РАН, 2006. С. 40.
20. *Стенограмма заседания Президиума Правительства РФ 12 января 2009 г.* URL: <http://premier.gov.ru/events/news 2970>

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 12 июля 2014 г.

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND DOMESTIC PRACTICE

Tomsk State University Journal. No. 386 (2014), 165-171. DOI: 10.17223/15617793/386/29

Kazakov Vladimir V. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: prorektorsv@mail.ru

Keywords: public-private partnership; international experience; Russian practice.

Constructive interaction between government and business is essential for the optimal functioning and sustained economic development of the region and the country as a whole. Public-private partnership is a legally and institutionally fixed system of relations between the state or municipal authority and the private sector for developing socially significant and underdeveloped sectors of national economy to protect the public interest. The system is based on the principles of equality of power between partners, management, risk and income allocation, bringing together public and private sector. The acquired methodological apparatus in the world practice of patterns, forms and mechanisms of public-private partnership allows its use in various sectors of the economy when addressing a number of important tasks of the current socio-economic policy of Russia. As a rule, these relations have developed in the field of production and social infrastructure. This included roads, railways, airports, seaports, power networks, telecommunications, public utilities, education, health care and culture institutions. It is typical that this kind of relations resulted from the policies of liberalization and reduction of the state's involvement in the economy. The recent global economic crisis has led to a strengthening of the public-private partnership in all branches and sectors of the economies of the developed countries. But progress is especially serious in the sectors of production infrastructure – transport communications, energy networks, systems of housing and utility services. Unlike other countries, the Russian government during the crisis sharply reduced its investment in the production infrastructure. Currently, the largest in terms of capital investment are public-private partnership projects in the field of transport infrastructure. A recognized leader among the regions of the Russian Federation in the development of public-private partnership is St. Petersburg. The experience of the developed countries and the Russian practice in the use of public-private partnerships in general seem to confirm the effectiveness and viability of the use of this format of cooperation between the state and the business, especially in infrastructure projects.

REFERENCES

1. Buzgalin A.V., Kolganov A.I. *Ekonomicheskaya komparativistika* [Economic comparativism]. Moscow: Infra-M Publ., 2009. 746 p.
2. Keynes J.M. *Obshchaya teoriya zanyatosti, protsenta i deneg. Izbrannoe* [General theory of employment, interest and money. Selected works]. Translated from English. Moscow: Eksmo Publ., 2007. 960 s.
3. Keynes J.M. *The End of Laissez-Faire*. London, 1927.
4. Kazakov V.V. On organizational and legal issues of financial security in state powers realization by local governments. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*, 2012, no. 365, pp. 101-107. (In Russian).
5. Nikonova Ya.I. *Innovatsionnaya politika v sisteme gosudarstvennogo regulirovaniya ustoychivogo razvitiya natsional'noy ekonomiki* [Innovation policy in the system of state regulation of the sustainable development of the national economy]. Novosibirsk: NSTU Publ., 2010. 260 p.
6. Farrugia Ch., Reynolds T., Orr R.J. Public-private partnership agencies: a global perspective. *CRGP Working paper*, August 2008, no. 39, 43 p.
7. Farquharson E. *Partnerships UK*. December 2008. 12 p.
8. HM Treasury. Available at: http://www.hm-treasury.gov.uk/rrr_tifu_index.htm.
9. Recovery.gov. Available at: <http://www.recoverv.gov/Pages/home.aspx?q=content/investments>.
10. On the experience of public-private partnerships in the United States. Available at: http://www.pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/PPP_USA.pdf. (In Russian).
11. Hall D. A crisis for public-private partnerships (PPPs)? *PSIRU*, 2009, January, 9 p.
12. Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Coelho M.D. The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships. *IMF Working Paper*, 2009, July, 25 p.
13. Korean BTL. Ministry of Strategy and Finance. 31 p.
14. Jay-Hyung Kim. *Managing PPP in Korea: an institutional set-up using a think tank institution*. 2009, 25 p.
15. Public-private partnerships in infrastructure in Korea. Ministry of strategy and finance. 30 p.
16. Assessment of the impact of the crisis on new PPI projects – Update 3. World Bank Group. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Washington, D.C., June 2009. 8 p.
17. New private infrastructure projects in developing countries continue to take place but projects are being affected by the financial crisis. World Bank. Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Washington, D.C. 05.03.2009. 7 p.
18. China plans 10 major steps to enlarge the domestic demand with 4 trillion yuan investment. *China Financial Daily*, 10.11.2008.
19. Osadchaya I.M. (ed.) *Gosudarstvo i biznes: institutsional'nye aspekty* [Government and business: institutional aspects]. Moscow: IMEMO RAS Publ., 2006. 155 p.
20. Transcript of the meeting of the RF Government Presidium January 12, 2009. Available at: <http://premier.gov.ru/events/news 2970>. (In Russian).

Received: 12 July 2014