

УДК 332.025.1

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФОРМА РАЗВИТИЯ
ЭКОНОМИКИ КЛАСТЕРНОГО ТИПА****Кулакова Л.И.***ФБУ ВПО филиал Дальневосточного федерального университета
в г. Петропавловске-Камчатском, e-mail: milakul2606@rambler.ru*

Рассмотрены проблемы и перспективы развития государственно-частного партнерства в рамках действующего законодательства. Изложены взгляды на кластеры, как одну из форм инновационного развития территорий, а также опыт их функционирования в России и за рубежом, который доказывает, что именно кластерный подход к развитию экономики является способом повышения конкурентоспособности регионов. Представлен анализ завершенных, реализуемых или планируемых к реализации проектов государственного частного партнерства в разрезе российских регионов, отражающий сферы экономики, в которых осуществляется взаимодействие бизнеса и власти в форме государственного частного партнерства с объемом и динамикой привлеченных инвестиций. Предложен механизм формирования эффективного партнерства в рамках совершенствования процесса взаимодействия государства и бизнеса, позволяющего оптимизировать решения экономических и социальных задач развития региональной экономики.

Ключевые слова: региональное развитие, кластеры, эффективность государственно-частного партнерства, управленческие механизмы

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A FORM OF ECONOMIC
DEVELOPMENT CLUSTER TYPE****Kulakova L.I.***Far Eastern Federal University in Petropavlovsk-Kamchatsky, e-mail: milakul2606@rambler.ru*

The problems and prospects of development of public-private partnership in the framework of current legislation. Presents the views on the clusters, as a form of innovative development of territories, as well as the experience of their operation in Russia and abroad, which proves that the cluster approach to economic development is the method of increasing the competitiveness of regions. Presents an analysis of the completed, ongoing or planned implementation of public private partnership in the context of Russian regions, reflecting the sectors of the economy, which is the interaction of business and government in the form of public private partnership volume and dynamics of attracted investments. The mechanism of formation of effective partnerships in the framework of improving the process of interaction between government and business, allowing to optimize the solution of economic and social development objectives of the regional economy.

Keywords: regional development, clusters, effectiveness of public-private partnership, management mechanisms

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что в современных условиях хозяйствования существенно повысилась роль взаимодействия бизнеса и власти, проявляющаяся в формах государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – для России относительно новая форма взаимодействия государства и бизнеса, направленного на решение задач, значимых для общества. Сотрудничество и взаимодействие органов власти и предпринимательских структур осуществляется не только в целях достижения поставленных целей, но и при условии пропорционального распределения рисков. Минимизировать риски такого взаимодействия призваны инновационные формы развития экономики, такие как особые экономические зоны, кластеры и в перспективе Территории опережающего социально-экономического развития.

Исследование взглядов на кластеры, а также опыт их функционирования в России и за рубежом доказывает, что именно кластерный подход к развитию экономики является спо-

собом повышения конкурентоспособности регионов. Достаточно эффективным механизмом реализации кластерной политики, как показывает мировой опыт, является использование государственно-частных партнерств, в капитале которых могут участвовать местные власти, коммерческие предприятия и институциональные частные инвесторы.

Преимущества государственного частного партнерства, как способа интеграции субъектов экономики и реализации крупных инвестиционных проектов, заключаются в унификации подходов к решению стратегических задач территорий.

Обеспечение стабильного роста экономики региона и повышение эффективности функционирования его предприятий, уже не может быть решено только за счет применения стандартных приемов и инструментов менеджмента. В связи с этим целью отечественной и зарубежной науки и бизнес-практики является поиск механизмов экономической интеграции и интерференции для достижения мультипликативных и синергетических эффектов [1].



Рис. 1. Функциональная структура кластер-ориентированной региональной экономики



Рис. 2. Формы проектов государственно-частного партнерства

Одной из эффективных форм подобной интеграции является создание и развитие экономических кластеров в рамках отдельного региона или экономической территории. Формированию кластеров способствует стратегически верно выстроенная кластерная политика субъекта Российской Федерации, которая отражает характерные черты кластер-ориентированной экономики, представленной на рис. 1.

Из всех представленных на рис. 2 форм государственно-частного партнерства в Российской Федерации наиболее распространенным является механизм концессионных соглашений.

Особенность взаимодействия государства и частного бизнеса состоит в том, что

в проектах государственно-частного партнерства финансирование за счет средств бюджета возможно только при помощи строительства инфраструктурных объектов, обеспечивающих и создающих условия для бесперебойного функционирования бизнеса. Традиционными сферами государственно-частного партнерства во всех странах являлись объекты социальной и транспортной инфраструктуры, а движущей силой процесса была тенденция к сокращению участия государства в экономике.

В основе идеи кластерного подхода с применением ГЧП лежит теория смешанной экономики, однако нельзя считать, что любое взаимодействие государства и бизнеса – это ГЧП. Критерием может являться вы-

полнение предпринимателями функций, которые традиционно выполняло государство.

На международной арене нет единого представления о том, в какой законодательной форме должно быть оформлено государственно-частное партнерство. В некоторых развитых странах, таких как Англия, Япония, Австрия, Франция, Испания – признанных лидерах по степени развития кластеров и ГЧП – не существует единого закона о ГЧП, а основные принципы его заложены в различные нормативные правовые акты, в том числе гражданского законодательства. В других государствах, например Греции, Египте, Анголе, Германии и Бразилии, приняты отдельные законы о ГЧП.

Отчасти причина такого разделения в том, что в первой группе стран ГЧП развивалось естественным образом («снизу вверх»), соответствующие правки постепенно вносились в уже действующие законы. Страны, в которых приняты отдельные законы о ГЧП, входят в группу стран с догоняющей экономикой (исключение из перечисленных – Германия), поэтому развитие государственно-частного партнерства происходило в них «сверху вниз». Другими словами, в этой группе стран ГЧП требует от государства активного участия и продвижения. Россия, как и страны СНГ, относится к группе стран с догоняющей экономикой.

В настоящее время законодательство о ГЧП принято в 65 субъектах России, однако большая их часть является декларативными документами. Помимо региональных нормативных правовых актов в Российской Федерации порядок и варианты реализации проектов ГЧП регулируют и федеральные законы, например, такие как № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» (поскольку предоставление бизнесу льгот на определенной территории – тоже вариант ГЧП в широком смысле), № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», части 1 и 2 Гражданского кодекса РФ. Тем не менее эти законы в совокупности описывают далеко не все возможные формы сотрудничества частного инвестора и государства, что серьезно ограничивает применение этих нормативных актов в качестве правовой основы ГЧП. В современных условиях необходим новый закон о ГЧП, который сможет выстроить понятную, прозрачную и непротиворечивую законодательную систему, расширить практику сотрудничества государства и бизнеса, что скажется на российском инвестиционном климате позитивно и будет способствовать развитию кластеров.

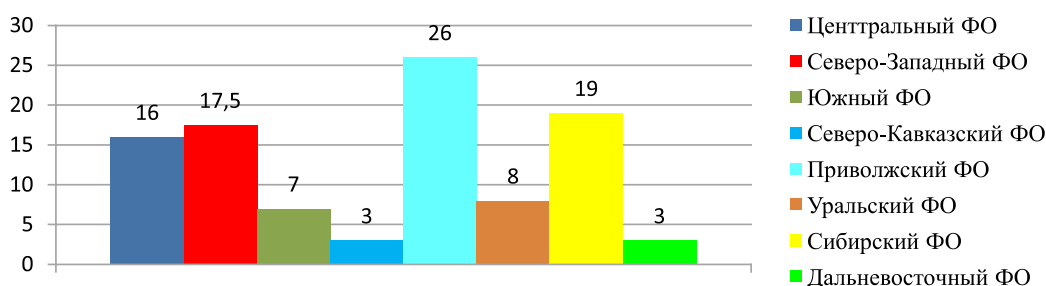


Рис. 3. Проекты ГЧП на территории Российской Федерации, по Федеральным округам, %. [2]

Таблица 1

Сравнительная характеристика реализации проектов по сферам и федеральным округам

Федеральный округ	Сфера				
	Коммунальная	Социальная	Транспортная	Энергетическая	Общий итог
ДВФО	–	–	2	2	4
ПФО	9	17	5	3	34
СЗФО	4	8	7	4	23
СКФО	–	3	–	1	4
СФО	1	10	6	7	24
УФО	2	6	2	1	11
ЦФО	5	7	5	4	21
ЮФО	2	5	3	–	10
Общий итог	23	56	30	22	131

И с т о ч н и к . Рейтинг регионов ГЧП-2014 составлен по [3].

В настоящее время на территории Российской Федерации существует 131 проект ГЧП – завершенных, реализуемых или планируемых к реализации в российских регионах, процентное соотношение по регионам, которых представлено на рис. 3.

Абсолютным лидером по количеству проектов на основе ГЧП в России является Приволжский Федеральный округ – 34 проекта (26%), на втором месте – Сибирский Федеральный округ – 24 проекта (19%), на третьем месте – Северо-Западный Федеральный округ – 23 проекта (18%), Центральный Федеральный округ находится на четвертом месте – 21 проект (16%), а меньше всего проектов в Северо-Кавказском и Дальневосточном Федеральных округах – по 4 проекта (по 3%). Основные организационно-правовые формы проектов: концессионные соглашения,

соглашения о ГЧП в рамках регионального законодательства. Сравнительная характеристика реализации проектов по сферам экономики и федеральным округам представлена в табл. 1.

Суммарная стоимость проектов ГЧП, представленная на рис. 4 (на всех стадиях реализации), составляет – 1,044 трлн рублей.

Общий объем привлеченных частных инвестиций в проекты ГЧП составляет – 913,4 млрд рублей (87,44% от суммарной стоимости проектов). 90 ГЧП-проектов в настоящий момент находятся на стадии реализации и управления.

По формам реализации рассматриваемых проектов 70 заключены в рамках концессионных соглашений, 46 соглашений о ГЧП на основе регионального законодательства и 15 соглашений на основе форм, близких к ГЧП.

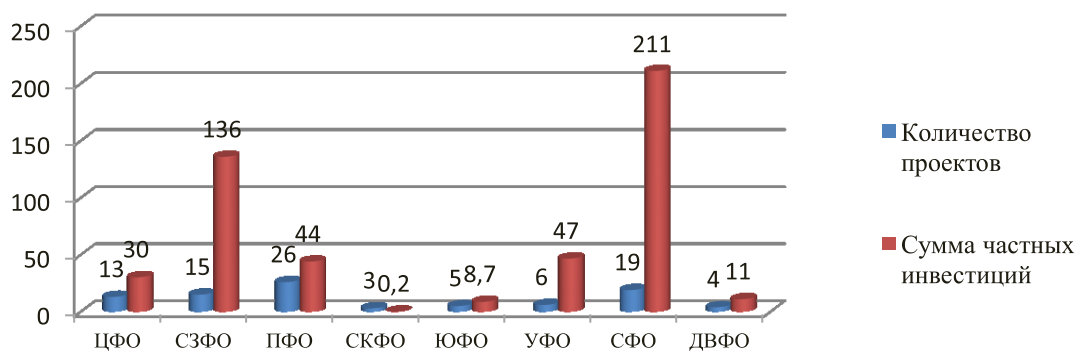


Рис. 4. Структура привлечения частных инвестиций в проекты ГЧП, в разрезе федеральных округов, млрд рублей. Источник: рассчитано по [3]

Таблица 2

Рейтинг некоторых регионов РФ по уровню развития ГЧП на начало 2014 года

Название субъекта РФ	№ в рейтинге	Значение рейтинга %	Название субъекта РФ	№ в рейтинге	Значение рейтинга %
Санкт-Петербург – ТВТ	1	73,9	Калининградская область	33	39,2
Республика Татарстан	2	70,6	Московская область	34	37,4
Новосибирская область	3	65,5	Томская область	36	37,3
Свердловская область	4	63,9	Амурская область	48	31,4
Ленинградская область	7	55,0	Алтайский край	51	31,2
Самарская область	8	56,3	Забайкальский край	61	24,9
Москва	10	52,3	Камчатский край	63	24,1
Краснодарский край	11	51,8	Республика Алтай	68	20,1
Липецкая область – ППТ	13	49,7	Республика Бурятия	69	20,0
Калужская область	22	46,0	Ульяновская область – ПТ	72	17,7
Иркутская область – ТРТ	26	49,0	Хабаровский край	73	16,6
Омская область	27	40,9	Республика Хакасия	77	14,8
Псковская область	32	39,6	Республика Карачаево-Черкесия	82	9,6

И с т о ч н и к . Авторская разработка, рассчитано по [3].

В России регулярно составляется рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню развития ГЧП (табл. 2). В первую очередь, стоит выделить лидеров рейтинга: Санкт-Петербург и Республику Татарстан, которые обладают наивысшей инвестиционной привлекательностью (от 60% до 75%, по рейтинговым оценкам) и имеют большой опыт реализации региональных проектов ГЧП и развитую институциональную среду. Регионы с высоким потенциалом развития и показателями инвестиционной привлекательности от 45–60% характеризуются наличием относительно небольшого опыта реализации проектов ГЧП (1–2 проекта), но стабильной инвестиционной привлекательностью и наличием нормативно-правовой базы в сфере ГЧП, находящейся в стадии становления. В данной группе представлены Москва и Краснодарский край.

Также стоит отметить регионы, которые активно внедряют практику реализации проектов ГЧП и обладают уже сложившимся опытом в данной сфере, – Липецкая и Самарская области. Регионы, представленные в данном сегменте рейтинга, в настоящий момент характеризуются высоким потенциалом для привлечения частных инвестиций в проекты государственно-частного партнерства. Регионы со средним потенциалом развития и показателями 35–45%, где государственно-частное партнерство характеризуется стадией формирования первичного опыта, но при этом создаются условия для гармоничного развития механизмов ГЧП. В основном здесь представлены регионы, в которых проекты ГЧП находятся еще на прединвестиционной стадии, а также регионы, в которых усилиями администраций создаются условия для привлечения частного инвестора. Также стоит отметить, что в данном сегменте находятся регионы с высоким уровнем экономического развития (Омская область, Калининградская область и др.), которые при определенной политической воле руководства субъекта могут иметь все шансы занять лидирующую позицию в рейтинге. Регионы с низким потенциалом развития и показателями 25–35%, находящиеся в данном сегменте рейтинга, характеризуются низким уровнем развития нормативно-правовой базы, влияющей на реализацию проектов государственно-частного партнерства и не самой высокой инвестиционной привлекательностью (в среднем 4 балла). Сюда входят Алтайский край и Амурская область. Представленные регионы обладают широкими возможностями для роста, при грамотном позиционировании перспективных инфраструктурных проектов, для частного инвестора. Регионы

с очень низким потенциалом развития и показателями от 5% до 25% характеризуются наиболее низкими показателями по факторам «Опыт региона по реализации проектов ГЧП» – 0 баллов и «Инвестиционная привлекательность» – 1 балл.

Отставание Дальнего Востока от центрального региона в сфере развития ГЧП отражается в рейтинге «готовности» регионов к осуществлению подобных проектов. Так, если центральные регионы располагаются на первом месте с показателями от 60% до 75%, то Дальневосточные регионы, такие как Камчатский край, – на 63-м, с показателями 24,1%.

Приведенные данные показывают, что государственно-частное партнерство в субъектах РФ развито не в полной мере. Тем не менее в данном сегменте также есть положительная динамика – многие регионы, в частности, Камчатский край и Забайкальский край, приступили к реализации пилотных проектов государственно-частного партнерства и при их успешной реализации могут рассчитывать на повышение в рейтинге.

Результаты исследования позволяют сделать вывод, что в регионах, занимающих лидирующее положение по развитию ГЧП, расположены особые экономические зоны технико-внедренческого типа и промышленного производственного типа, на территории которых функционируют кластеры, – это Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Свердловская область, г. Москва. В регионах с низким потенциалом развития располагаются особые экономические зоны и кластеры портового типа и туристско-рекреационного типа – это Калининградская область, Алтайский край, Ульяновская область, Республика Алтай и Республика Бурятия. Для динамичного развития территорий с низким потенциалом органам государственной власти необходимо применить практику эффективного использования механизмов государственно-частного партнерства, изучив при этом опыт лидирующих регионов. Стоит рассмотреть возможность более интенсивного применения практики концессионных соглашений. Также необходима детальная проработка отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих порядок реализации инвестиционных проектов. Примером могут послужить:

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

– изменение показателей социально-экономического развития региона.

Основной проблемой в вопросе реализации государственно-частного партнерства является гарантия инвестору передачи им в аренду или продажу имущества (объектов собственности), созданного в рамках совместных инвестиционных проектов, после их реализации. В настоящее время большинство проектов, практически являющихся государственно-частными партнерством, реализуется в рамках федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Важной проблемой развития ГЧП в РФ является отсутствие механизмов эффективного финансирования, но не все проекты, реализуемые за счет бюджетного финансирования, соответствуют запланированным программами индикаторам. Период глобального технологического цикла развития – 30–40 лет, в идеале совпадающего с горизонтами стратегического инвестирования; именно на такой период рассчитаны проекты ГЧП.

В настоящее время позволить себе участие в ГЧП могут по большей части крупные инвестиционные фонды, связанные с государством, финансировать реализацию проекта также под силу лишь государственным или квазигосударственным банкам. Таким образом, если не будет налажена система финансирования крупных соглашений, то даже при совершенствовании законодательства государственно-частные партнерства в России будут в основном существовать в виде реализации отдельных уникальных проектов. Причем эти проекты по своей сути не будут являться ГЧП, и смысла в них будет мало. Большую часть крупных ГЧП-проектов можно признать в целом успешными: даже если возникают какие-то проблемы, то их всегда можно урегулировать, так как проектов немного и к ним обычно проявляется повышенное внимание властей. Однако иногда ожидания частных партнеров от реализации совместных с государством проектов не оправдываются.

Для масштабного запуска эффективных механизмов государственно-частного партнерства, как формы развития экономики кластерного типа, необходимо:

– изучить мнение хозяйствующих субъектов о готовности их к участию в кластеризации экономики той территории, на которой они осуществляют деятельность;

– принять на федеральном уровне базовых нормативно-правовых документов, составляющих основу регулирования государственно-частного партнерства;

– завершить работу по формированию региональных нормативных правовых баз функционирования ГЧП.

Список литературы

1. Афонина А.Г. Роль предпринимательства в кластеризации экономики / А.Г. Афонина // Журнал «Перспективы науки». – 2011. – № 1(16). – С. 104–107.
2. Развитие государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации. – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. Электронный ресурс, режим доступа: www.reytingred2014 (дата обращения 26.07.2014).
3. Камчатский край в цифрах. Статистический сборник / Камчатстат. – Петропавловск-Камчатский: Камчатстат, 2013. – 441 с.
4. Попова Л.А. Особенности формирования и тенденции развития взаимодействия участников рекреационного кластера: Сборник материалов круглого стола «Теория и практика развития предпринимательской деятельности в современных условиях», Петропавловск-Камчатский, Дальневосточный филиал ВАВТ, 2012. – С. 90–97.
5. Шишкова Т.Н. Территории инновационного развития как составная часть российской инновационной системы (правовой анализ) // Юридический мир. – 2009. – № 2. – С. 73–75.

References

1. Afonina A.G. Rol predprinimatelstva v klasterizacii ekonomiki / A.G. Afonina // Zhurnal «Perspektivy nauki». 2011. no. 1(16). pp. 104–107.
2. Razvitiye gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v subektah Rossijskoj Federacii. M.: Centr razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva, 2014. Jelektronnyj resurs, rezhim dostupa: www.reytingred2014 (data obrashhenija 26.07.2014).
3. Kamchatskij kraj v cifrah. Statisticheskij sbornik / Kamchatstat. Petropavlovsk-Kamchatskij: Kamchatstat, 2013. 441 p.
4. Popova L.A. Osobennosti formirovanija i tendencii razvitiya vzaimodejstvija uchastnikov rekreacionnogo klastera: Sbornik materialov kruglogo stola «Teorija i praktika razvitiya predprinimatel'skoj dejatel'nosti v sovremennyh uslovijah», Petropavlovsk-Kamchatskij, Dalnevostochnyj filial VAVT, 2012. pp. 90–97.
5. Shishkova T.N. Territorii innovacionnogo razvitiya kak sostavnaja chast rossijskoj innovacionnoj sistemy (pravovoj analiz) // Juridicheskij mir. 2009. no. 2. pp. 73–75.

Рецензенты:

Латкин А.П., д.э.н., профессор, директор Института международного бизнеса и экономики Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, г. Владивосток;

Ембулаев В.Н., д.э.н., профессор кафедры математики и моделирования Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, г. Владивосток.