

УДК 332.135.

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

**Мирзабалаева Ф.И., Тунаева З.А.**

*ФГБОУ «Дагестанский государственный университет», Махачкала,  
e-mail: faridamir@yandex.ru, z.tunaeva@gmail.com*

В данной статье рассмотрена роль партнёрства государства и частного сектора в развитии депрессивной республики. Авторы рассмотрели различные точки зрения российских специалистов на трактовку данной категории, обосновали необходимость развития государственно-частного партнёрства в отсталых регионах, исследовали проблемы и направления развития данного процесса в условиях современного социально-экономического кризиса, дали оценку развития данного явления в СКФО. В Республике Дагестан, авторы считают, необходимо развитие государственно-частного партнёрства, прежде всего в таких сферах, как туризм, аграрный сектор, сфера обслуживания, которые бы явились локомотивом для роста экономики региона. Развитие активного сотрудничества государства и частного бизнеса позволит запустить механизмы саморазвития и снизить дотационность республики.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнёрство, региональное развитие, частный сектор, Республика Дагестан

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN INSTRUMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT

**Mirzabalaeva F.I., Tunaeva Z.A.**

*Federal State Budget Educational Institution Dagestan State University, Makhachkala,  
e-mail: faridamir@yandex.ru, z.tunaeva@gmail.com*

The role of partnership of the state and private sector in development of the depressive republic is considered in the article. The authors observed the various points of view of the Russian specialists on interpretation of this category, proved the need for the development of public-private partnership in the backward regions, investigated the problems and directions of development of this process in the conditions of modern social and economic crisis, assessed the development of this phenomenon in the North Caucasus Federal District. In the Republic of Dagestan, the authors consider necessary the development of public-private partnerships, first of all, in such spheres as tourism, agrarian sector, the service sector, which would be the locomotive for economic growth of the region. The development of active cooperation between the public and private business will allow the republic to start mechanisms of self-development and reduce dependence on subsidies of the republic.

**Keywords:** public-private partnership, region development, private sector, Republic of Dagestan

В условиях современного социально-экономического кризиса одним из перспективных инструментов качественных институциональных изменений является государственно-частное партнёрство (ГЧП). Термин «государственно-частное партнёрство» (Public-Private Partnership, PPP), появился в начале 1980-х гг. для характеристики особых отношений между государством и частным сектором. Партнёрство государственного и частного секторов способствует обеспечению сочетания интересов частного бизнеса и общества. В литературе встречаются различные варианты, используемые как синонимы ГЧП – частно-государственное партнёрство, частно-общественное партнёрство, муниципально-частное партнёрство, публично-частное партнёрство, общественно-частное партнёрство, частно-государственное предпринимательство и др. Мы считаем, что все перечисленные трактовки отражают одно и то же явление – ГЧП, однозначного толкования которого

нет, хотя исследователи делают акцент на двух особенностях – на социальной значимости реализуемых проектов и распределении рисков при их реализации.

Рассмотрим некоторые определения, отражающие суть данного явления. Так, например, под ГЧП понимают форму деятельности государства и частного сектора с целью развития наиболее значимых объектов инфраструктуры и обеспечения качественными услугами хозяйствующих субъектов и общества [13, 21]; специфическую форму взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, основной чертой которого является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации [1, 16]; институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов [11, 19]; и др.

Наиболее емкая, на наш взгляд, следующая трактовка: юридически оформленная, предполагающая соинвестирование и разделение рисков система отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой, предметом которой выступают объекты государственной и /или муниципальной собственности, а также услуги, исполняемые и оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями [2, 46].

В Законе «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах» под этим явлением понимают взаимовыгодное сотрудничество Республики Дагестан с российским или иностранными юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе и концессионных [5].

К основным отличиям ГЧП от других форм взаимодействия государства и частного сектора относят: определение четких и, как правило, длительных сроков действия соглашений о партнёрстве; наличие специфических форм финансирования проектов ГЧП; наличие конкурентной среды; четкое распределение ответственности между партнерами; распределение рисков на основе установленных договоренностей [3, 63].

Исследователи отмечают перспективы применения ГЧП в различных отраслях экономики и общественных отношений: финансовый сектор (частные страховые и управляющие компании через развитие обязательного социального страхования и государственного пенсионного обеспечения); общественный порядок и безопасность (обеспечение порядка на транспорте и в общественных отношениях, эксплуатируемых частными компаниями); недвижимость (строительство и эксплуатация общественных объектов и муниципального жилья в обмен на право застройки и развития коммерческих проектов); образования и медицина (строительство и переоборудование школ и больниц частными компаниями, с правом коммерческих застроек и развития соседних или других земельных участков); природоохранная деятельность и развитие инфраструктуры туризма (обслуживание и развитие городских и загородных парков, национальных парков и заповедников, уникальных природных объектов, и т.д.); муниципальные услуги (обновление или экс-

плуатация, а также строительство новых коммунальных сетей, уборка улиц, и т.д.); телекоммуникации (создание телекоммуникационной инфраструктуры и монопольные права на ее эксплуатацию); транспорт (строительство, эксплуатация и обслуживание систем мониторинга и управления движением, строительство и эксплуатация автомагистралей, терминалов аэропортов, и т.д.) [4, 114].

Одной из основных сфер сотрудничества государственного и частного секторов является инновационная сфера. Эксперт отмечает низкую активность средних и малых предприятий в инновационной сфере из-за отсутствия специалистов в этой области, инновационных инфраструктур поддержки и недостаточного стартового финансового капитала. Решение данных проблем предлагается через формирование системы партнёрских отношений государства с частным сектором [14, 28–29]. Основными направлениями развития ГЧП в инновационной сфере эксперты считают участие государства в развитии венчурного финансирования; государственно-частное финансирование различных программ инновационной направленности, государственный заказ на исследования и разработки; государственное содействие становлению институтов современного рынка инноваций, центров трансфера технологий, патентования и защиты прав собственников интеллектуального продукта [9, 185].

В России наибольшее распространение получила модель в виде заключения концессионных контрактов, в рамках которых частный инвестор принимает на себя управление принадлежащим государству инфраструктурным объектом. Исследователи отмечают малоэффективность применяемой модели концессионных соглашений, т.к. процедуры согласования длительны и бюрократизированы; непонятны адекватность стимулов по экономике издержек; низкая заинтересованность финансовых организаций в финансировании проекта, поскольку затруднена процедура привлечения дополнительных средств; высокие барьеры на вход для участия в тендере и в связи с этим низкая конкуренция на рынке подрядчика; система концессионных соглашений наиболее эффективна в области строительства, управления и передачи (Build Operate Transfer) [4, 115].

Специалисты считают, что реализация инвестиционных проектов в регионе должна обеспечивать повышение качества жизни населения (обеспечивать комфортные условия жизни, сохранять социальную стабильность, создавать высокооплачиваемые рабочие места и т.д.); повышение экономической капитализации территории

(организация специальных индустриальных парков, особых экономических зон, и т.д.); решение социальных задач (развитие здравоохранения, образования, культуры, спорта, повышение жилищной обеспеченности населения); обеспечение занятости населения (в первую очередь – создание высококвалифицированных рабочих мест); развитие инженерно-транспортной инфраструктуры (расширение инженерных сетей, реконструкция транспортных сообщений и т.д.); повышение налогооблагаемой базы [6, 102].

Переобразование неконкурентоспособных специалистов, недостаток востребованных, слабая инфраструктура по переподготовке кадров и другие проблемы являются результатом разбалансированности деятельности государственных и частных образовательных структур в области подготовки и переподготовки кадров. Важное направление ГЧП затронула к.э.н. Ж. Леонова – подготовка и переподготовка кадров для предпринимательства, в которой определены следующие факторы, препятствующие привлечению субъектов частного сектора в сферу профессионального образования [8, 5–12]: несовершенство законодательной базы, которая бы четко определяла права собственности на объекты государственного партнерства; институциональная неготовность собственника-государства и муниципальных образований к формированию новой инфраструктуры образовательных учреждений; недостаточная степень использования мониторинга со стороны образовательных учреждений, профессиональные особенности бизнеса; недостаточная мотивированность бизнеса к сотрудничеству с образовательными уч-

реждениями в связи с наличием высоких рисков инвестирования в капиталоемкие объекты образования при отсутствии гарантий со стороны государства и налоговых льгот; недостаточно четко сформулированные образовательные стандарты и национальная система квалификации; и др.

Группа специалистов, исследуя проблемы развития ГЧП в депрессивном регионе (под которым понимают регион, имеющий в дореформенный период моноиндустриальный характер экономики, квалифицированные трудовые ресурсы, сравнительно высокий уровень развития экономического потенциала), наиболее перспективными формами ГЧП называют:

1) государственные (муниципальные) контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора (достаточно привлекательны для обоих партнеров и имеют понятную схему организации);

2) аренда государственного (муниципального) имущества с инвестиционными обязательствами арендатора (вполне привлекательная форма, но имеет ряд недостатков: необходимость финансовых вложений в чужую собственность, сложности разделения имущества с арендодателем и др.), применяется в случае заинтересованности в конкретном объекте государственной (муниципальной) собственности);

3) концессия (наиболее противоречивая форма ГЧП, имеющая наибольшее количество преимуществ для государства и недостатков для частных инвесторов);

4) совместные предприятия (перспективы в депрессивных регионах незначительны и создаются в случае стратегической значимости для региона) [7, 189–190].

Сравнение результатов рейтинга регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства в 2013/2014 и в 2014/2015 [10, 25–28]

Субъект СКФО	Позиция (2014–2015)	Позиция (2013–2014)	Изменение позиции	Показатель (2014–2015)	Показатель (2013–2014)	Изменение показателя
Республика Дагестан	71	80	+9	23,3%	12,6%	10,7%
Республика Ингушетия	85	66	–19	6,2%	22,6	–16,4%
Кабардино-Балкарская Республика	68	56	–12	24,4%	27,45	–3,0%
Карачаево-Черкесская Республика	83	82	–1	10,0%	9,6%	0,4%
Республика Северная Осетия – Алания	75	57	–18	19,9%	26,4%	–6,5%
Чеченская Республика	80	81	+1	13,2%	10,6%	2,6%
Ставропольский край	65	62	–3	25,6%	24,8%	0,8%

При оценке уровня развития ГЧП в регионах России учитывались следующие факторы: развитость институциональной среды; опыт реализации проектов государственно-частного партнерства; инвестиционная привлекательность региона. По уровню развития ГЧП регионы делят на 5 групп: регионы – лидеры по уровню развития – 60–75%; регионы с высоким уровнем развития – 45–60%; регионы со средним уровнем развития – 35–45%; регионы с низким уровнем развития – 25–35%; регионы с очень низким уровнем развития – 0–25% [10, 8]. В таблице даны результаты ранжирования регионов России по уровню развития ГЧП.

К регионам-лидерам относятся субъекты РФ с наиболее высоким уровнем развития ГЧП – Санкт-Петербург и Республика Татарстан. В первую десятку попали Москва, Ленинградская область, Самарская, Свердловская, Московская и Воронежские области. В группе регионов со средним уровнем развития ГЧП находятся субъекты в промежутке между 20 и 40 местами. Лидерами по росту в данной группе по сравнению с предыдущим годом стали Владимирская область, Республика Саха, Республика Бурятия, Хабаровский край. К группе регионов с низким уровнем развития ГЧП относятся те субъекты РФ, в которых развитие ГЧП находится на ранней стадии становления, но при этом постепенно создаются условия для реализации проектов ГЧП. К регионам данной группы относятся Саратовская и Кемеровская области, Республика Хакасия. К группе регионов с очень низким уровнем развития ГЧП относятся чуть менее 20 субъектов. За исключением нескольких регионов, таких как Республика Алтай, Чукотский Автономный округ, Забайкальский край, Тюменская область и Северная Осетия, практика применения механизмов ГЧП в субъектах данной группы отсутствует, а институциональная среда не развита. К данной группе относятся Республика Адыгея, Республика Дагестан и другие регионы [10, 8–10].

К основным проблемами реализации ГЧП в нашей стране относят низкий уровень подготовки и отбора проектов; неразвитую структуру институтов, координирующую проекты ГЧП на всех уровнях; слабую активность частных инвесторов в реализации общественно значимых проектов с долгим сроком окупаемости; недостаточную квалификацию государственных и муниципальных служащих, участвующих в организации проектов

ГЧП; высокий уровень коррупции при решении вопросов землепользования, получения разрешительной документации, подведения инженерных сетей; слабую нормативно-правовую базу, регламентирующую вопросы ГЧП. Решению этих проблем, по мнению исследователей, должно способствовать создание специализированной региональной структуры по развитию ГЧП, к основным функциям которой относились бы нормативное и методическое обеспечение разработки и реализации проектов ГЧП, взаимодействие с федеральными органами управления и межрегиональными структурами по вопросам ГЧП, формирование и реализация региональной политики в сфере развития ГЧП; формирование стратегических зон ГЧП в зависимости от приоритетов социально-экономического развития региона; конкурсный отбор партнеров по проектам ГЧП, контроль за реализацией и оценка эффективности проектов ГЧП, и т.д. [12, 143–144].

Целями участия Республики Дагестан в ГЧП являются реализация социально значимых проектов в Республике Дагестан; привлечение частных инвестиций в экономику; обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности республики; повышение качества товаров, работ, предоставляемых потребителям. Объектами соглашений в республике определены транспортная инфраструктура и транспорт; система коммунального хозяйства; объекты электроснабжения, объекты подвижной и стационарной связи и телекоммуникаций; объекты, используемые для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в системе здравоохранения; объекты образования, воспитания, культуры, объекты социально-культурного и социально-бытового обслуживания; объекты, используемые для туризма, рекреации и спорта [5].

Исследования специалистов свидетельствуют о растущем значении ГЧП и механизмов его развития при многообразии форм собственности. Развитие ГЧП в депрессивном регионе может способствовать сбалансированному развитию экономики, создав все условия для устойчивого роста, прежде всего сферы обслуживания, туризма и аграрной сферы региона. Республика Дагестан может внести существенную лепту в импортозамещение сельскохозяйственной продукции страны. Эти и другие направления ГЧП необходимо развивать на всех уровнях сотрудничества и во всех сферах производства.

## Список литературы

1. Амунц Д.М. Государственно-частное партнёрство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – № 12. – С. 16–25.
2. Варнавский В. Государственно-частное партнёрство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. – № 9. – С. 46–50.
3. Дерябина М. Государственно-частное партнёрство: теория и практика // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61–77.
4. Ерашкин Е.А. Модель экономических отношений государства и частного сектора в рамках развития инфраструктуры // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2011. – № 3. – С. 113–119.
5. Закон «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнёрствах» № 5 от 1 февраля 2008 г. Принят Народным собранием Республики Дагестан 24 января 2008 г.
6. Казаренко К.О., Мищенко К.Н. Вовлечение потенциала государственно-частного партнёрства в реализацию проектов стратегического развития региона // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). – 2014. – № 1 (45). – С. 99–105.
7. Квашнина Н.А., Меркулова М.Е. Государственно-частное партнёрство в региональной экономике депрессивного типа // Многоуровневое общественное воспроизводство: вопросы теории и практики. – 2012. – № 2 (19). – С. 183–206.
8. Леонова Ж. Актуальность применения государственно-частного партнёрства в подготовке и переподготовке для предпринимательства // Социальная политика и социальное партнёрство. – 2011. – № 11. – С. 5–12.
9. Никонова Я.И. Государственно-частное партнёрство как инструмент финансирования стратегии инновационного развития России // Вестник Томского университета. – 2014. – № 387. – С. 180–186.
10. Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнёрства 2014/2015. Некоммерческое партнёрство «Центр развития государственно-частного партнёрства» и Министерство экономического развития Российской Федерации. – М., 2015. – 27 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://economy.gov.ru/minec/resources/12d18e9e-946b-483a-bd63-c203347a4693/raytingREG-Block\\_26-03-2015\\_web.pdf](http://economy.gov.ru/minec/resources/12d18e9e-946b-483a-bd63-c203347a4693/raytingREG-Block_26-03-2015_web.pdf).
11. Рязанова Е.Ю. Перспективы развития государственно-частного партнёрства на современном этапе // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – № 7. – С. 19–30.
12. Сагидов К.Г. Государственно-частное партнёрство как инструмент развития региональных экономических систем // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. – 2014. – № 2. – С. 142–147.
13. Степанова Н.В. Теоретические основы государственно-частного партнёрства // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. Вступление. Путь в науку. – 2013. – № 2 (6). – С. 21–25.
14. Юшкевич Е.Е. Механизм интеграционного взаимодействия государственного и частного секторов в инновационной сфере // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2008. – Т. 21. – № 2 (21). – С. 27–32.

## References

1. Amun D.M. Gosudarstvenno-chastnoe partnjorstvo. Koncessionnaja model sovместного uchastija gosudarstva i chastnogo sektora v realizacii finansovojomkih proektov // Spravochnik rukovoditelja uchrezhdenija kultury. 2005. no. 12. pp. 16–25.
2. Varnavskij V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: nekotorye voprosy teorii i praktiki // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija. 2011. no. 9. pp. 46–50.
3. Derjabina M. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teorija i praktika // Voprosy jekono-miki. 2008. no. 8. pp. 61–77.
4. Erashkin E.A. Model jekonomicheskikh otnoshenij gosudarstva i chastnogo sektora v ramkah razvitiya infrastruktury // Gosudarstvennoe i municipalnoe upravlenie v XXI veke: teorija, metodologija, praktika. 2011. no. 3. pp. 113–119.
5. Zakon «Ob uchastii Respubliki Dagestan v gosudarstvenno-chastnyh partnerstvax» no. 5 ot 1 fevralja 2008 g. Prinjat Narodnym sobranijem Respubliki Dagestan 24 janvarja 2008 g.
6. Kazarenko K.O., Mishhenko K.N. Vovlechenie potenciala gosudarstvenno-chastnogo part-njorstva v realizaciju proektov strategicheskogo razvitiya regiona // Vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta (RINH). 2014. no. 1 (45). pp. 99–105.
7. Kvashnina N.A., Merkulova M.E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v regionalnoj jekonomike depressivnogo tipa // Mnogourovnevoe obshhestvennoe vosproizvodstvo: voprosy teorii i praktiki. 2012. no. 2 (19). pp. 183–206.
8. Leonova Zh. Aktualnost primeneniya gosudarstvenno-chastnogo partnjorstva v podgotovke i perepodgotovke dlja predprinimatelstva // Socialnaja politika i socialnoe partnerstvo. 2011. no. 11. pp. 5–12.
9. Nikonova Ja.I. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument finansirovaniya strategii innovacionnogo razvitiya Rossii // Vestnik Tomskogo universiteta. 2014. no. 387. pp. 180–186.
10. Rejting regionov Rossii po urovnju razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnjorstva 2014/2015. Nekommercheskoe partnerstvo «Centr razvitiya gosudarstvenno-chastnogo part-njorstva» i Ministerstvo jekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii. M., 2015. 27 p. [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: [http://economy.gov.ru/minec/resources/12d18e9e-946b-483a-bd63-c203347a4693/raytingREG-Block\\_26-03-2015\\_web.pdf](http://economy.gov.ru/minec/resources/12d18e9e-946b-483a-bd63-c203347a4693/raytingREG-Block_26-03-2015_web.pdf).
11. Rjazanova E.Ju. Perspektivy razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnjorstva na sovremenном jetape // Rossijskij vneshnejekonomicheskij vestnik. 2015. no. 7. pp. 19–30.
12. Sagidov K.G. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument razvitiya regional-nyh jekonomicheskikh sistem // Vestnik Omskogo universiteta. Serija: Jekonomika. 2014. no. 2. pp. 142–147.
13. Stepanova N.V. Teoreticheskie osnovy gosudarstvenno-chastnogo partnjorstva // Vestnik Rossijskogo jekonomicheskogo universiteta im. G.V. Plehanova. Vstuplenie. Put v nauku. 2013. no. 2 (6). pp. 21–25.
14. Jushkevich E.E. Mehanizm integracionnogo vzaimod-ejstvija gosudarstvennogo i chastnogo sektorov v innovacionnoj sfere // Izvestija Uralskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta. 2008. T. 21. no. 2 (21). pp. 27–32.

## Рецензенты:

Кутаев Ш.К., д.э.н., зав. отделом воспроизводства населения и трудовых ресурсов ИСЭИ ДНЦ РАН, г. Махачкала;

Раджабова З.К., д.э.н., профессор кафедры «Мировая экономика и международный бизнес», Дагестанский государственный университет, г. Махачкала.