

Мерзлов Игорь Юрьевич

кандидат экономических наук,
доцент кафедры менеджмента
Пермского государственного национального
исследовательского университета

УСЛОВИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация:

В статье на основе анализа исторических аспектов возникновения государственного-частного партнерства (ГЧП), опыта ряда зарубежных стран и текущей практики применения ГЧП раскрыты региональные условия его развития во взаимосвязи с целями региональной социально-экономической политики. Выявлены преимущества и недостатки реализации проектов на основе ГЧП в России в настоящее время. Автором выделены три группы региональных условий, обеспечивающих развитие ГЧП как формы государственного регулирования экономики и механизма реализации социально-экономической политики региона: социально-экономические, политико-правовые, организационно-управленческие.

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство (ГЧП), регион, региональная социально-экономическая политика, проект государственно-частного партнерства, инфраструктура, система государственно-частного партнерства.

Merzlov Igor Yurevich

PhD in Economics,
Assistant Professor,
Management Department,
Perm State National Research University

REGIONAL CONDITIONS OF FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Summary:

Based on the analysis of historical aspects of the public-private partnership (PPP) emergence, the experience of several foreign countries and current PPP practice, the article reveals regional conditions of its development according to the objectives of the regional socio-economic policy. The advantages and disadvantages of the current PPP projects implementation in Russia are discussed. The author distinguishes three groups of regional conditions ensuring the PPP development as a form of state regulation of the economy and a mechanism of socio-economic regional policy implementation: socio-economic, political and legal, managerial.

Keywords:

public-private partnership (PPP), region, regional socio-economic policy, project of public-private partnership, infrastructure, public-private partnership system.

В настоящее время в литературе присутствует большое многообразие определений государственно-частного партнерства (ГЧП). В связи с планируемым вступлением в силу с 01.01.2016 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» приведем определение ГЧП, которое предлагает законодатель: «ГЧП – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [1].

Анализ исторических этапов возникновения ГЧП и современного мирового опыта его применения позволяет сделать вывод о том, что по своему содержанию ГЧП состоит из трех элементов:

1. Глобально всеобщего, характерного для всех стран, использующих ГЧП.

Анализ истории развития и текущего состояния ГЧП в таких странах, как Россия, Великобритания, Ирландия, Франция, Португалия, США, Канада, ЮАР, Южная Корея, Австралия, Чили, Мексика, позволяет выделить ряд общих черт систем ГЧП:

– На законодательном уровне утверждены и действуют нормативно-правовые документы, устанавливающие общие правила реализации ГЧП.

– В институциональном аспекте на федеральном и региональном уровнях организованы и на постоянной основе функционируют центры ГЧП.

– Государство в процессе подготовки и реализации проекта ГЧП обеспечивает максимальную прозрачность всех мероприятий, связанных с проектом, как для потенциальных инвесторов, так и для населения – налогоплательщиков.

– ГЧП используется исключительно для развития инфраструктуры (как экономической, так и социальной) и выступает формой государственного регулирования экономики.

Существенным является то, что «разговор на разных языках» региональной власти и бизнеса увеличивает вероятность возникновения у каждой из сторон существенных транзакционных издержек. В крайнем случае эти издержки могут даже нивелировать достижение положительного синергетического эффекта, основанного на взаимном дополнении и обогащении сторон.

Положительный синергетический эффект проекта ГЧП достигается при возникновении условия, когда сильные стороны частного партнера перекрывают слабые стороны региона и в то же время региональная власть создает нормативно-правовые и политические (наличие политической воли) возможности участия в проекте для частного партнера, при этом транзакционные издержки сторон не увеличиваются или увеличиваются незначительно. В этом случае проект будет реализован эффективно (рис. 1).

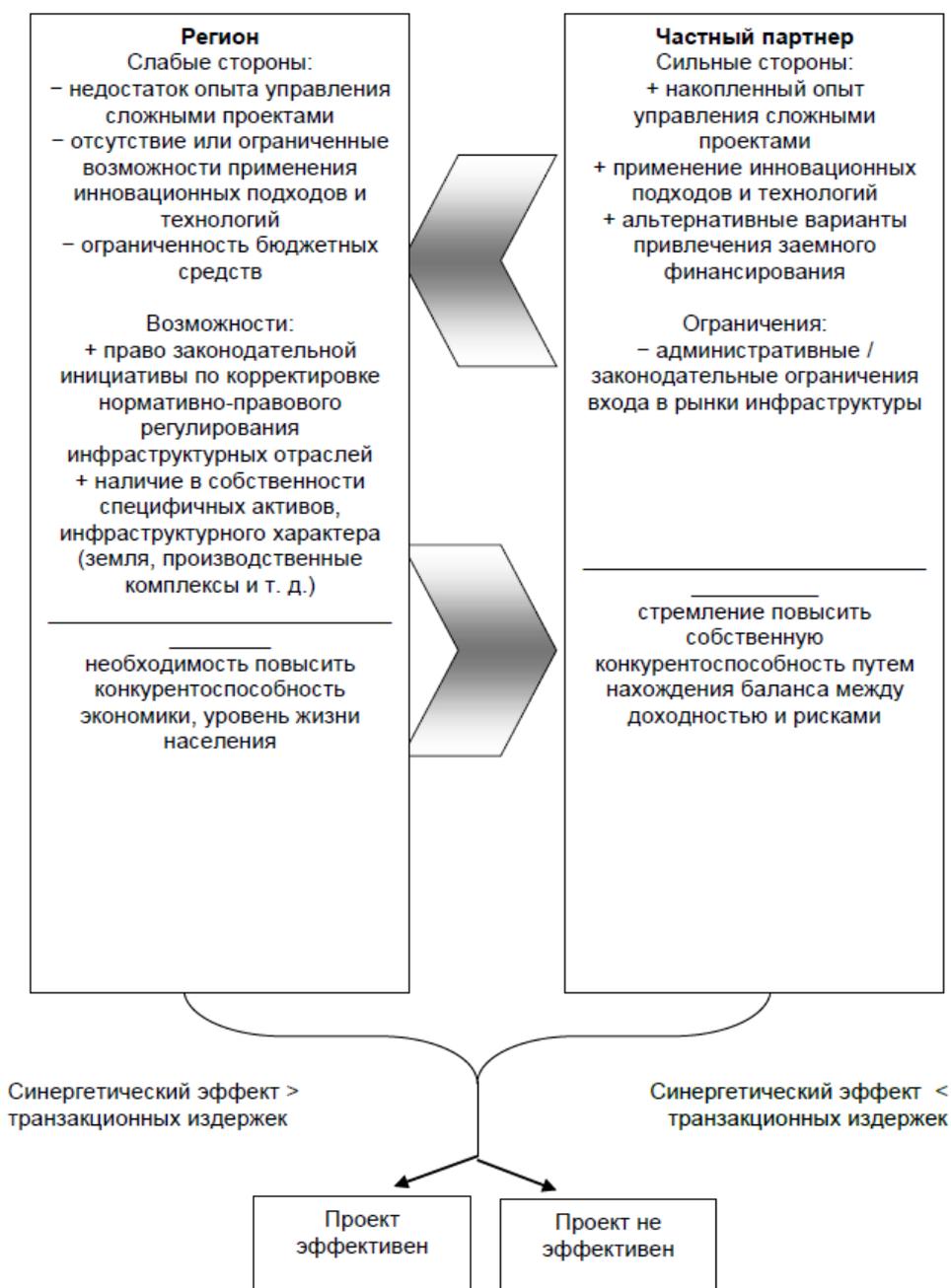


Рисунок 1 – Условия эффективности функционирования ГЧП на региональном уровне

2. Национально особенного, характеризующего специфические черты построения и функционирования ГЧП в отдельной стране (например, наличие / отсутствие национального закона о ГЧП, широта возможностей применения всего многообразия моделей ГЧП и пр.).

Так, существенное отличие ГЧП разных стран заключается в том, что все многообразие возможностей реализации проектов ГЧП (по формам и моделям) варьируется от максимально широкого (например, Великобритания, Австралия) до максимально узкого (Франция – концессии, Мексика – проекты PIDIREGAS). При этом в очень редких случаях можно найти взаимосвязь между действующими стратегиями социально-экономического развития и проектами, реализуемыми на основе ГЧП.

В настоящее время в России подход, основанный на ГЧП, также имеет ряд национальных особенностей, суть которых становится понятна из сравнения преимуществ и недостатков применения ГЧП в нашей стране (табл. 1).

Таблица 1 – Основные преимущества и недостатки реализации проектов на основе ГЧП в России в настоящее время

Преимущества	Недостатки
Комплексная и полная ответственность частной стороны за все этапы реализации проекта, включая проектирование, строительство, реконструкцию, эксплуатацию и обслуживание	Высокие транзакционные издержки, связанные с подготовкой к подписанию контракта: издержки на разработку конкурсной документации, проведение конкурса и составление проекта контракта, проведение переговоров и обеспечение гарантий реализации соглашения
Минимизация рисков региона в результате их передачи частной стороне	Эффективность проекта зависит от качества разработанной конкурсной документации (включая технические аспекты, права и обязанности сторон и пр.)
Создаются предпосылки для появления инновационных решений в проекте	В случае когда проектирование осуществляется совместно с частной стороной на этапе проведения торгов, это может привести к дополнительным расходам бюджета
Длительный срок обслуживания проекта частной стороной, что стимулирует ее к качественной разработке технической документации на стадии проектирования	Высокая вероятность появления транзакционных издержек, возникающих после начала реализации проекта. Так, изменения в проекте могут приводить к дополнительным временным затратам, связанным с проведением переговоров; расходам на судебные тяжбы, частное улаживание споров
Более эффективное расходование бюджетных средств, в том числе минимизация затрат по проекту в силу того, что частная сторона способна более эффективно управлять проектом в сравнении с государством	Сама возможность вносить изменения в проект должна быть предусмотрена в условиях контракта
Бюджетные платежи начинаются только после ввода объекта в эксплуатацию	Большие бюджетные затраты на проведение конкурса по выбору частной стороны
Четкое разграничение прав и обязанностей сторон	Высокие профессиональные требования к квалификации государственных служащих в финансовой и технической сфере, в проведении конкурсов / тендеров, а также в управлении проектами. Это, в свою очередь, приводит к необходимости вкладывать дополнительные средства в повышение их квалификации
Гибкость (многовариантность) структурирования проекта	

3. Регионально специфического, характеризующего особенности состояния ГЧП в отдельном регионе:

- наличие и уровень эффективности институциональных механизмов, регулирующих ГЧП в регионе;
- обеспеченность органов региональной власти квалифицированным в сфере ГЧП персоналом;
- наличие у региона опыта реализации проектов ГЧП, а также уровень активности региональной власти по инициированию новых проектов ГЧП;
- уровень развитости информационного и методического сопровождения проектов ГЧП в регионе;
- уровень инвестиционной привлекательности региона.

Таким образом, ГЧП на региональном уровне, по нашему мнению, следует определять как форму государственного регулирования экономики и неотъемлемую часть региональной социально-экономической политики, реализуемую как система взаимодействия региональной власти

и бизнеса, в основе которой лежит проектный подход, обеспечивающий синергетический эффект взаимодействия вовлеченных сторон при неизменности величины транзакционных издержек для каждой из сторон и нацеленный на развитие инфраструктуры.

Существенным моментом при принятии решения о развитии инфраструктуры на основе ГЧП является то, что частные инвестиции в инфраструктуру ни в коей мере не должны рассматриваться как инструмент решения локальных проблем микроэкономического масштаба. Они должны реализовываться в четкой корреляции с целями утвержденной стратегии социально-экономического развития региона (рис. 2).

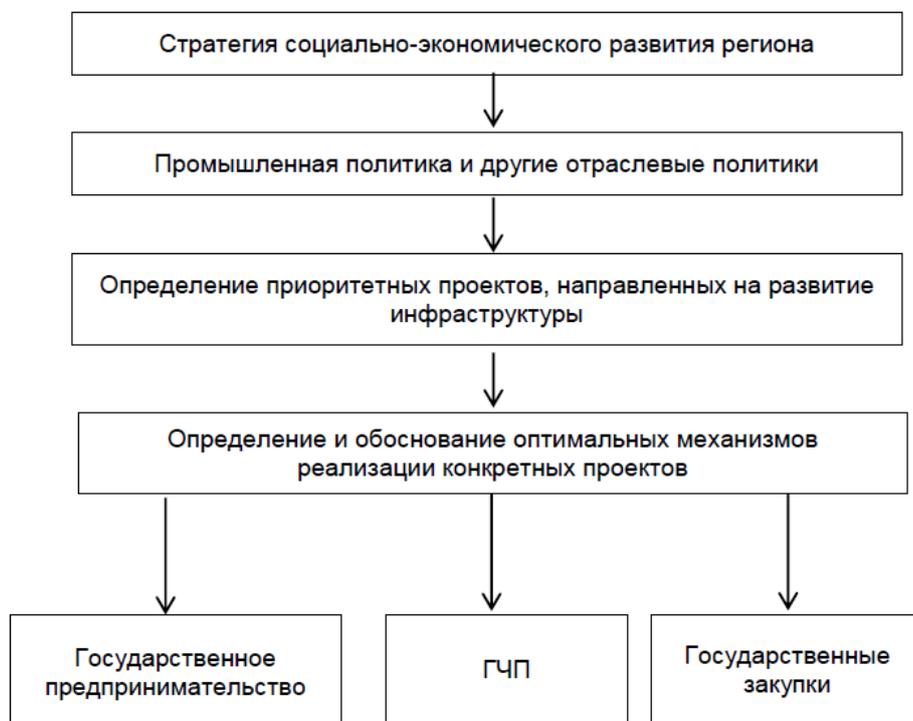


Рисунок 2 – Взаимосвязь стратегии социально-экономического развития региона и ГЧП

При принятии решения о начале реализации инфраструктурного проекта на основе ГЧП региональная власть должна понимать, что в результате необходимо достичь эффективности для бюджета (критерий «соотношение цены и качества» (value for money – VFM)), эффективности для частной стороны (классические показатели – NPV, рентабельность, срок окупаемости и пр.) и для хозяйствующих субъектов (население и бизнес). Показатели – для населения – повышение качества жизни, для бизнеса – рост его конкурентоспособности (рис. 3).

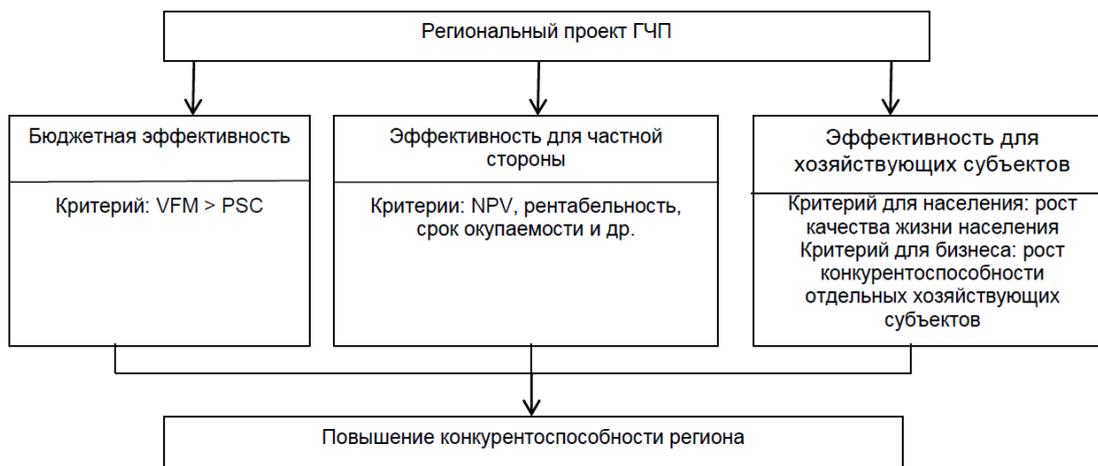


Рисунок 3 – Оценка эффективности регионального проекта ГЧП при принятии решения о начале его реализации

Следовательно, при достижении всех трех эффективностей можно говорить о появлении синергетического эффекта, в результате которого повышается конкурентоспособность региона, в котором реализуется проект ГЧП.

С учетом вышесказанного считаем целесообразным выделить три группы региональных условий, обеспечивающих развитие ГЧП как формы государственного регулирования экономики и механизма реализации социально-экономической политики региона:

1. Социально-экономические условия, заключающиеся в готовности частного бизнеса участвовать в инфраструктурных проектах, реализуемых в конкретных региональных условиях на основе ГЧП, и в готовности конечных пользователей создаваемого объекта инфраструктуры поддерживать реализацию такого проекта на основе ГЧП (например, при проведении общественных слушаний).

2. Политико-правовые условия, заключающиеся в наличии политической воли и желания региональных властей реализовывать инфраструктурные проекты на основе ГЧП в рамках утвержденной стратегии социально-экономического развития региона.

3. Организационно-управленческие условия, заключающиеся в наличии соответствующей инфраструктурной среды (региональное законодательство о ГЧП, институты развития ГЧП, методология применения механизмов ГЧП на практике) в регионе.

Ссылки:

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : проект федерального закона : законопроект № 238827–6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and the Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: a draft federal law: the bill № 238827-6. Access from sprav. legal system "Consultant".