

И.И. САВЧЕНКО, Н.Г. СИДОРОВА

Государственно-частное партнерство как инструмент экономической политики в условиях новой индустриализации российской экономики¹

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

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

Public-private partnerships as a tool of economic policy in the new industrialization of the Russian economy. I.I. SAVCHENKO, N.G. SIDOROVA.

The article deals with public-private partnerships (PPPs) as a special form of economic activity coordination in a mixed economy and as an instrument of the state economic policy to solve the problems of modernization and new industrialization of social production. The article shows that PPPs should be used, in particular, to attract additional investments into the fuel and energy sector.

Key words: modernization, new industrialization, public-private partnership, fuel and energy complex.

Модернизация экономики и общества является генеральным направлением развития России на современном этапе, определяющим ее инновационное развитие и новую индустриализацию. В статье «О наших экономических задачах» В.В. Путин особо подчеркнул: «Нам нужна новая экономика, с конкурентоспособной промышленностью и инфраструктурой, с развитой сферой услуг, с эффективным сельским

¹Работа выполнена при поддержке Министерства образования и науки РФ (госзадание № 1398.2014).

хозяйством. Экономика, работающая на современной технологической базе. Нам важно выстроить эффективный механизм обновления экономики, найти и привлечь необходимые для нее огромные материальные и кадровые ресурсы» [1]. Россия должна стать страной, в которой благосостояние общества обеспечивается не сырьевыми ресурсами, а современной экономикой, основанной на знаниях, инновациях, высоком уровне развития человеческого капитала.

Однако в настоящее время в России до 90 % прироста ВВП достигается за счет добычи и экспорта природных ресурсов, а также использования основных фондов, преимущественно устаревших. Россия находится в десятке стран мировых «лидеров» по уровню износа основных производственных фондов. Этот показатель, по данным международных экономических организаций, оценивается как минимум в 50 %. В то же время по группе БРИКС уровень износа ОПФ не превышает 35 %. «Главным источником инвестиций до сих пор были доходы от нефтегазового экспорта. За 20 лет Россия получила от этого 1,5 трлн долларов, что вполне достаточно для финансирования модернизации. Однако структура экономики лишь ухудшилась. По данным Росстата, в 1995–2010 гг. доля минеральных продуктов в экономике выросла с 42,5 до 70 %, а машиностроения сократилась с 10,2 до 5,7 %. До 60 % доходов бюджета поступают от сырьевых отраслей. Но эти доходы в перспективе уменьшатся» [5].

Структурная перестройка национальной экономики предполагает сокращение доли топливных, сырьевых отраслей и производств полуфабрикатов и увеличение доли готовой продукции с высокой добавленной стоимостью. Кроме того, развитие инфраструктуры входит в число приоритетных задач новой индустриализации, поскольку вложения в инфраструктуру увеличивают не доходы компаний и домохозяйств, а число рабочих мест квалифицированного труда, темпы роста реального производства, реальную стоимость активов, спрос на инновации и инвестиции.

В своей работе мы не ставим задачу дать определения новой, инновационной экономики, новой индустриализации и модернизации экономики, а принимаем за основу точку зрения ведущих ученых-экономистов. В российской литературе новая экономика определяется как информационная и инновационная. Так, Л.С. Бляхман считает, что «модернизация российской экономики включает ее инновационное развитие и новую индустриализацию. Инновационная экономика – хозяйственная система, в которой устойчивый экономический рост достигается за счет нововведений, накопления и эффективного использования социального капитала» [6]. «Модернизация экономики, ставшая ведущим принципом экономической политики нашего государства, означает новое качественное развитие экономики, полагающее соответствие современным требованиям новой индустриализации», – отмечают Н.Ф. Газизуллин и Ф.Г. Газизуллин [9]. Ф.Ф. Рыбаков рассматривает новую индустриализацию как «качественное обновление про-

мышленности, включая не только ее материально-техническую базу, но и подготовку кадров, НИОКР, управление, организацию и многое другое» [13].

Следует отметить, что ведущую роль в процессе перехода к новой экономике играет промышленная политика. На повестке дня стоит задача коренного пересмотра промышленной политики в России. Содержанием новой промышленной политики должно стать формирование институциональных условий, включая развитие научно-исследовательского и опытно-конструкторского секторов и производственно-технической базы высоких технологий. Современная промышленная политика из отраслевой должна стать кластерной. Это позволит оценить конечный эффект структурных преобразований, резко сократить межведомственные согласования, установить новые правила взаимодействия фирм и их особые отношения с государством.

Модернизация должна быть общенациональной стратегией, только в этом случае будут обеспечены мобилизация и концентрация всех ресурсов страны для решения ее задач. Стратегию модернизации не представляется возможным реализовать без согласованных действий власти, частного бизнеса и общественных организаций, без усиления роли государства на основе организации стратегического планирования, долгосрочного прогнозирования, государственно-частного партнерства. Не случайно многие современные авторы справедливо считают крайне необходимым формирование истинно «контрактного государства».

Мы полностью согласны с тем, что «экономическим механизмом новой индустриализации должно стать государственно-частное партнерство (ГЧП) – новая форма экономических отношений, основанная на гражданско-правовом, равноправном и взаимовыгодном сотрудничестве частного бизнеса с институтами развития, представляющими федеральную, региональную и муниципальную власть» [6]. В современной научной литературе можно встретить применительно к ГЧП его понятие как формы взаимоотношений государства и бизнеса [6, 4], как фактора устойчивости рыночных отношений [11], как инструмента новой экономической политики [8, 10]. На наш взгляд, одно другому нисколько не противоречит, а лишь отражает тот ракурс, в котором рассматривается данное явление, расширяет и дополняет его понятие.

В законопроекте «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации» подчеркивается, что под государственно-частным партнерством понимается взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера – с другой, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о ГЧП, направленном на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций, в соответствии с которым частный и публичный партнер принимают на себя определенные обязательства [2].

В научной литературе можно встретить различные определения государственно-частного партнерства или частно-государственного (ЧГП). Так, В.Г. Варнавский дает следующее определение: «В современном понимании ЧГП – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг» [7]. Это определение широко тиражируется.

Однако, на наш взгляд, этому определению недостает обоснования, в чем состоит институциональный альянс, о каких правилах и нормах идет речь, не одно ли и то же, по мнению автора, «институт» и «организация». И.М. Аблаев считает, что ГЧП – «постоянный и возобновляемый процесс взаимодействия государства и частных бизнес-структур в отраслях и на территориях страны на всех уровнях управления» [3]. С нашей точки зрения, автор слишком широко трактует данное понятие, так как взаимодействие государства и бизнеса как постоянной и возобновляемый процесс осуществляется не только в форме ГЧП.

Е.В. Зубрилин рассматривает ГЧП с точки зрения долгосрочных экономических и политико-правовых отношений между государством и частным бизнесом на всех уровнях государственного управления как «системную институционализацию отношений между различными, с отличающимися формами собственности, секторами экономики, закладывающую основы смешанной экономики» [11]. Безусловно, следует согласиться с тем, что государственно-частное партнерство – явление смешанной экономики. Вместе с тем отметим, что большинство авторов дают или слишком общее понятие ГЧП – как системы отношений между государством и бизнесом или сводят его к конкретным формам соглашения.

Рассмотрев различные взгляды по поводу определения ГЧП, считаем, что прежде всего следует объяснить его природу. В экономической теории рассматриваются два различных способа координации хозяйственной деятельности экономических субъектов: спонтанный (стихийный) порядок и иерархия. Экономическая система, представляющая собой спонтанный (стихийный) порядок, – это рынок, где информация, необходимая производителям и потребителям, передается путем ценовых сигналов. Другой способ передачи информации – система приказов и поручений, идущих сверху вниз, от центра к производителю. Такая система основана не на ценовых сигналах, а на власти управляющего органа, которым может быть орган управления фирмы, местный орган власти или орган государственной власти. На практике стихийный порядок и иерархия сосуществуют. Одной из форм такого сосуществования, т. е. особой формой координации хозяйственной деятельности экономических субъектов,

является ГЧП, цель которого состоит в повышении эффективности использования ограниченных экономических ресурсов путем соединения усилий государства и бизнеса. В рыночной экономике, где существует конкуренция, координация хозяйственной деятельности может проявляться в разных формах. В широком смысле ГЧП выступает как феномен смешанной экономики, является одной из наиболее актуальных и сложных форм координации взаимодействия государства и частного предпринимательства на разных уровнях и в различных отраслях экономики. В узком смысле это инструмент экономической политики в условиях новой индустриализации общественного производства, поскольку является средством, способом, применяющимся для обеспечения устойчивого роста национальной, региональной, муниципальной экономики. Вместе с тем следует отличать ГЧП от других взаимоотношений государства и бизнеса. Например, различные меры поддержки предприятий (государственное кредитование, субсидирование, льготное налогообложение, госзаказ и пр.) не являются формами ГЧП. Здесь отсутствуют такие конкретные признаки ГЧП, как софинансирование, разделение рисков и т.д. Кроме того, на наш взгляд, не следует рассматривать ГЧП в качестве института приватизации или национализации, поскольку у этих явлений различная природа. ГЧП – форма существования смешанной экономики, а приватизация и национализация – это характерные процессы переходной экономики. Государственно-частное партнерство создает конкретные модели отношений собственности, методов управления и способов финансирования. В этой связи проекты ГЧП предполагают не только сложение ресурсов государства и бизнеса, но и определение набора правомочий сторон в соответствии с критерием эффективности использования этих ресурсов.

В рамках ГЧП возможно оптимальное сочетание интересов обеих сторон – государства (как носителя общественных интересов) и частного предпринимательства (как носителя частного интереса). Соответственно, отношения между государством и бизнесом как между партнерами должны быть построены на принципах открытости, доверия, справедливости, взаимной выгоды, что предопределяет выбор форм и видов ГЧП. К формам ГЧП и видам этих форм можно отнести: государственные контракты (на выполнение работ, на управление, на оказание услуг, на поставку продукции для государственных нужд, на оказание технической помощи); концессии (типа «строительство–управление–передача», или «строительство–владение–управление», эксплуатация без стадии строительства, «теневые» концессии); соглашения о разделе продукции; совместные предприятия (акционирование, совместные предприятия без акционирования) [12]. Однако в современной литературе отсутствует трактовка ГЧП с учетом привлечения средств от населения.

В свете современной инновационной политики использование механизмов ГЧП является актуальной задачей топливно-энергетическо-

го комплекса как страны, так и отдельных регионов. Согласно программе развития на Дальнем Востоке существует острая необходимость использования ГЧП как механизма привлечения инвестиций, особенно это касается газификации населенных пунктов региона. Так, на газификацию муниципальных образований Приморья в краевом бюджете 2013 г. было предусмотрено 219 млн рублей. Более 100 млн рублей на эти цели направлено из муниципальных бюджетов. Средства предусмотрены в рамках подпрограммы «Создание и развитие системы газоснабжения Приморского края» на 2013–2017 годы госпрограммы «Энергоэффективность, развитие газоснабжения и энергетики в Приморском крае». Программа рассчитана до 2017 г. Ее реализация позволит газифицировать 41 населенный пункт в девяти городских округах (Владивостокский, Уссурийский, Артемовский, Находкинский, Лесозаводский, Дальнереченский, Спасск-Дальний, ЗАТО «Большой Камень», ЗАТО «Фокино») и в Спасском муниципальном районе.

В настоящее время ведется разработка проектов газификации во Владивостокском, Артемовском, Уссурийском городских округах и в Спасском муниципальном районе, а также планируется строительство во Владивостоке и Уссурийске газопроводов протяженностью 7,5 км.

Всего до 2017 г. на газификацию городов и районов Приморского края будет направлено из бюджета края более 1,28 млрд рублей. Свыше 500 млн направят участвующие в программе муниципалитеты [14].

При дефиците бюджетных средств данный вопрос, на наш взгляд, целесообразно решать путем привлечения средств населения. Для этого краевым и местным бюджетам можно провести облигационные займы. Эмитентом выступит администрация Приморского края, в качестве Генерального менеджера целесообразно привлечь Газпромбанк на обслуживание облигационного займа. Выпуск облигационного займа позволит решить проблему финансирования проекта, одновременно будет использован новый механизм привлечения ГЧП для осуществления инвестиционных программ. Данный механизм можно использовать не только в ТЭК региона, но и в других инвестиционных проектах.

Литература

1. Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 января.
2. Проект Федерального Закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». Проект № 238827-6. Статья 3.
3. Аблаев И.М. Основы государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Экономические науки. 2013. № 1 (98). С. 16.

4. Белокрылов К.А., Кетова Н.П. Институциональная структура взаимодействия государства и бизнеса. Ростов-на-Дону: Изд-во «Содействие-XXI век», 2010. 52 с.
5. Бляхман Л.С., Чернова Е.Г. Две модели финансирования новой индустриализации // Проблемы современной экономики. 2012. № 2. С. 7–12.
6. Бляхман Л.С. Институциональные основы модернизации российской экономики // Проблемы современной экономики. 2012. № 1 (41). С. 7–17.
7. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005. С. 34–37.
8. Горчакова Е.В. Этапы развития государственно-частного партнерства в России // Проблемы современной экономики. 2014. № 1 (49). С. 121–123.
9. Газизуллин Ф.Г., Газизуллин Н.Ф. Инновационные и институциональные прорывы – доминанты развития экономики России в условиях новой индустриализации // Проблемы современной экономики. 2013. № 2 (46). С. 28–29.
10. Емельянов Ю.С. Государственно-частное партнерство: инновации и инвестиции. Мировой и отечественный опыт. М.: Изд-во «Книжный дом ЛИБРОКОМ», 2013. 54 с.
11. Зубрилин Е.В. Государственно- частное партнерство как фактор устойчивости рыночных отношений // Экономические науки. 2013. № 4 (101). С. 29.
12. Кубарев Е.Н. Формы партнерства государства и частного бизнеса в инвестиционном процессе // Проблемы современной экономики. 2008. № 2.
13. Рыбаков Ф.Ф. Промышленная политика России: история и современность. СПб.: Наука, 2011. 174 с.
14. <http://primorye.ru>.

References

1. Putin V.V. O nashikh ekonomicheskikh zadachakh [About our economic tasks]. *Vedomosti – Sheets*, 2012, 30 yanv.
2. *Proekt Federal'nogo Zakona «Ob osnovakh gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossiyskoy Federatsii»* [The draft of the Federal Law «About public-private partnership bases in the Russian Federation»]. Proekt N 238827-6. Stat'ya 3 (in Russia).
3. Ablaev I.M. Osnovy gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v innovatsionnoy sfere [Public-private partnership bases in the innovative sphere]. *Ekonomicheskie nauki – Economic sciences*, 2013, no. 1(98), p. 16.
4. Belokrylov K.A., Ketova N.P. *Institutsional'naya struktura vzaimodeystviya gosudarstva i biznesa* [Institutional structure of interaction of the state and business]. Rostov-na-Donu, Sodeystvie-XXI vek Publ., 2010. 52 p.
5. Blyakhman L.S., Chernova E.G. Dve modeli finansirovaniya novoy industrializatsii [Two models of financing of new industrialization].

- Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of modern economy*, 2012, no. 2, pp. 7–12.
6. Blyakhman L.S. Institutional'nye osnovy modernizatsii rossiyskoy ekonomiki [Institutional bases of modernization of the Russian economy]. *Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of modern economy*, 2012, no. 1(41), pp. 7–17.
 7. Varnavskiy V.G. *Partnerstvo gosudarstva i chastnogo sektora: formy, proekty, riski* [Partnership of the state and private sector: forms, projects, risks]. Moscow, 2005.
 8. Gorchakova E.V. Etapy razvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Rossii [Stages of development of public-private partnership in Russia]. *Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of modern economy*, 2014, no.1 (49), pp. 121–123.
 9. Gazizullin F.G., Gazizullin N.F. Innovatsionnye i institutsional'nye proryvy – dominanty razvitiya ekonomiki Rossii v usloviyakh novoy industrializatsii [Innovative and institutional breaks – dominants of development of economy of Russia in the conditions of new industrialization]. *Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of modern economy*, 2013, № 2 (46), pp. 28–29.
 10. Emel'yanov Yu.S. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: innovatsii i investitsii. Mirovoy i otechestvennyy opyt* [Public-private partnership: innovations and investments. World and domestic experience]. Moscow, Knizhnyy dom LIBROKOM Publ, 2013. 54 p.
 11. Zubrilin E.V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak faktor ustoychivosti rynochnykh otnosheniy [Public-private partnership as factor of stability of the market relations]. *Ekonomicheskie nauki – Economic sciences*, 2013. № 4 (101), p. 29.
 12. Kubarev E.N. Formy partnerstva gosudarstva i chastnogo biznesa v investitsionnom protsesse [Forms of partnership of the state and private business in investment process]. *Problemy sovremennoy ekonomiki – Problems of modern economy*, 2008, № 2.
 13. Rybakov F.F. *Promyshlennaya politika Rossii: istoriya i sovremennost'* [Industrial policy of Russia: history and present]. St.-Petersburg, Nauka Publ., 2011. 174 p.