

едином научно-образовательном процессе кафедры ГиМУ. Он успешно реализует функции привития обучающимся навыков научно-исследовательской и научно-организационной деятельности, развития их творческого потенциала, обеспечения связи учебных курсов и научно-исследовательских разработок, производственной и предпринимательской деятельности в рамках выполняемых госбюджетных, хоздоговорных и иных работ под руководством ведущих специалистов кафедры.

СИЦ «Малая родина» осуществляет оказание инновационных услуг по научно-технологическому, информационному, консультационному обеспечению деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Северо-Иркутской территориально-производственной зоны федерального значения.

Результаты научно-исследовательской и научно-методической деятельности СИЦ «Малая родина» публикуются в научных журналах, представляются в форме докладов на научных конференциях, на конкурсах и выставках студенческих разработок.

Научным руководителем СИЦ «Малая родина» является заведующий кафедрой ГиМУ. Структурно СИЦ «Малая родина» состоит из пяти курсовых студенческих групп и нескольких (в зависимости от наличия студентов) районных (географические

районы, на территории которых расположены муниципальные образования различного вида) групп. Студенческими группами СИЦ «Малая родина» руководят старосты, районными – избираемые студенты старшего курса. Непосредственно деятельностью СИЦ «Малая родина» руководит совет, состоящий из старост студенческих групп 1 – 5 курсов, председателем которого является староста 4 курса (как базового курса специальности). Этим обеспечивается преемственность деятельности курсовых и районных студенческих групп.

Кроме того, работой студенческих групп руководят ведущие преподаватели и сотрудники кафедры, в том числе при прохождении производственных практик и курсовом проектировании. Тематика курсовых работ продолжается и развивается в дипломных проектах, магистерских и кандидатских диссертациях.

Проект кафедры ГиМУ «Система целевой практико-ориентированной подготовки будущих муниципальных служащих "Малая родина"» в конкурсе 2012 года занял первое место среди вузов Сибирского федерального округа в номинации «Новые возможности» и был награжден благодарственным письмом полномочного представителя президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе В.А. Толоконского и ценным подарком.

УДК 332.1

## Риски реализации государственно-частного партнерства при освоении севера России

С.Н. Леонов

Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия  
leonov@ecrin.ru

Статья поступила 10.01.2014, принята 10.03.2014

*Проанализированы структурные приоритеты государства и бизнеса в России, рассмотрены суть и механизмы реализации государственно-частного партнерства (ГЧП), сформулированы направления совершенствования механизмов ГЧП в российских условиях.*

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие Севера, государственно-частное партнерство, Российская Федерация.

## Risks of realization of state and private partnership when developing the northern Russian territories

S.N. Leonov

Economic Research Institute, Far-Eastern Branch of the Russian Academy of Sciences; 153, Tikhookeanskaya St., Khabarovsk, Russia

leonov@ecrin.ru

Received 10.01.2014, accepted 10.03.2014

*Structural priorities of government and business in Russia have been analyzed in the article. The main point and the mechanism of realization of state and private partnership have been examined. Directions of improving the mechanisms of state and private partnership in Russia have been given.*

**Keywords:** social and economic development of the northern territories, state and private partnership, Russian Federation.

В экономике ряда развитых, а в последние десятилетия и развивающихся стран возникла своеобразная форма взаимодействия бизнеса и власти – партнерство государства и частного сектора. Бурное развитие многообразных форм подобного взаимодействия во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать ее как характерную черту современной смешанной экономики. Государственно-частное партнерство (ГЧП) сейчас очень модно как термин, как новое словосочетание... Само партнерство и его различные аспекты очень широко обсуждаются. Каковы же риски реализации в России сотрудничества государства и частного инвестора в интересах решения общественно значимых проблем?

**Суть понятия ГЧП.** За рубежом понятие «государственно-частное партнерство» возникло раньше, чем в России. Сокращение PPP (Public Private Partnership) – распространенная аббревиатура для обозначения этой формы взаимодействия государства и бизнес-групп в регионах.

Реальное государственно-частное партнерство базируется на трех основных постулатах:

- сохранение государственной собственности на сооружаемые объекты;
- привлечение частного капитала в объекты государственной собственности под гарантии государства;

– обеспечение частным компаниям прибыльности при условии жесткого госконтроля.

Главное в партнерстве бизнеса и государства – это договорная, легитимная основа отношений власти с бизнесом, когда положения заключенного между ними договора являются законом для всех подписавших его сторон.

Государственно-частное партнерство как элемент экономической политики российского правительства появилось в России недавно. Его первой организационной структурой стал созданный в 2004 г. Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ, одна из задач которого состояла в «обеспечении взаимодействия органов исполнительной власти с предпринимательским сообществом» [4]. За последние годы в России, наряду с существовавшим в стране институтом федеральных адресных инвестиционных программ (ФАИП), в соответствии с «Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)» внедрены и находятся в процессе становления новые институты государственно-частного партнерства: особые экономические зоны (2005 г.); Инвестиционный фонд Российской Федерации (2006 г.); Совет по государственно-частному партнерству при министерстве транспорта РФ (2006 г.), Венчурный фонд Российской Федерации.

### **Формы и механизмы организации ГЧП.**

К основным формам реализации ГЧП<sup>1</sup> относятся следующие, различающиеся соотношением прав собственности и принимаемых рисков для каждого из партнеров.

*Концессия* – специфическая форма отношений между государством и частным партнером, подразумевающая, что концедент (государство или муниципальное образование) передает концессионеру (частный партнер) право на эксплуатацию природных ресурсов, объектов инфраструктуры, предприятий, оборудования. Взамен концедент получает вознаграждение в виде разовых (паушальных) или периодических (роялти) платежей. Право собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру. Исключительный характер прав, предоставляемых государством концессионеру, заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также самого государства.

В мировой практике концессионные договоры реализуются при помощи различных механизмов, самыми распространенными из которых являются:

– *ВОТ (Build, Operate, Transfer – строй, управляй, передавай)* – это классический вариант концессионного договора, по нему концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию объекта за свой счет и на свой риск. По истечении срока договора, достаточного для окупаемости вложенных средств, объект возвращается государству. Концессионер получает право использования, но не владения объектом, собственником которого является государство.

– *ВТО (Build, Transfer, Operate – строй, передавай, управляй)* – в таком договоре концессионер сразу после завершения строительства передает объект в собственность государства, а уже после осуществляет его эксплуатацию с целью возмещения издержек и получения прибыли в соответствии с договором. Объект нахо-

дится в пользовании бизнес-партнера, но без передачи ему права владения.

– *ВООТ (Build, Own, Operate, Transfer – строй, владей, управляй, передавай)*. В этом случае бизнес-партнер имеет право не только пользоваться, но и владеть объектом в течение срока соглашения и по истечении этого срока обязан вернуть объект государству.

– *ВОМТ (Build, Operate, Maintain, Transfer – строй, управляй, обслуживай, передавай)*, это модификация схемы ВОТ, но акцент здесь делается на ответственности бизнес-партнера за содержание и текущий ремонт объекта.

*Соглашение о разделе продукции* – форма ГЧП, появившаяся в нашей стране одной из первых. В законе «О соглашениях о разделе продукции» [6] прописано, что по соглашению о разделе продукции государство предоставляет частному партнеру «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск». Эта форма ГЧП во многом напоминает концессию. Но если в концессиях частному партнеру на правах собственности принадлежит вся произведенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции частному партнеру принадлежит только ее часть, другая часть переходит в собственность государства. Условия и порядок раздела продукции между партнерами определяются в специальном соглашении.

*Совместное предприятие* – распространенная форма ГЧП. Организационно-правовой формой партнерства может быть как акционерное общество, акционерами которого являются органы государства и частные инвесторы, так и совместное предприятие с долевым участием сторон. Возможности частного партнера по принятию самостоятельных решений определяются, как правило, размером доли в акционерном капитале. Риски сторон также распределяются в зависимости от ее величины.

Такой инструмент, как *финансирование налоговых приращений* (Tax increment financing –

<sup>1</sup> Характеристика форм реализации ГЧП дана по [1, 2, 5, 7].

ТІФ) привлекается тогда, когда у государства нет возможности профинансировать строительство инфраструктуры. ТІФ прошел апробацию во многих странах (Европа, США, Япония, Китай, Вьетнам) на различных этапах развития. В России Внешэкономбанк уже четыре года активно продвигает идею ТІФ – реализовывать инфраструктурные проекты, входящие в обязательства государства, за счет привлечения частных инвестиций с возвратом инвестиционных ресурсов за счет будущих налоговых поступлений (дополнительных доходов бюджетной системы), которые генерируются в связи с реализацией этих инфраструктурных проектов. В январе 2012 г. в Кемерово были подписаны протокол и соглашение о том, что возможность применения механизма финансирования налоговых приращений (ТІФ) будет рассматриваться в расширении провозных возможностей Байкало-Амурской магистрали [2].

#### **Эшелонирование рисков ГЧП в России.**

Главная причина заинтересованности в государственно-частном партнерстве – это необходимость развития инфраструктуры (производственной и социальной) и понимание как властью, так и бизнесом, что инфраструктура – это аккумулятор различных рисков (технологических и строительных, связанных с долгим сроком строительства, рисков финансовых, связанных с плохой прогнозируемостью на долговременный период окупаемости средств)... Для того, чтобы эти риски уменьшить, необходимо каким-то образом их разделить между основными игроками – государством и бизнесом. Наличие названных рисков признается реально существующим, и на начальной стадии переговоров о ГЧП и бизнес, и государство разделить их согласны.

Разногласия между партнерами возникают по вопросам, связанным с институциональной организацией самого процесса ГЧП. В разных странах отработаны разные схемы институциональной организации ГЧП.

Рассмотрим российский вариант организации ГЧП. Исторически возможны два варианта деятельности государства: либо государство создает условия для функционирования всего бизнеса в целом; либо государство помогает в реализации конкретных проектов.

В необходимости выбора одного из двух вариантов организации деятельности государства уже заложено внутренне противоречие, связанное с тем, что либо государство осуществляет экономическую политику, либо работает с персонифицированными компаниями, которые получают от него поддержку.

В случае России по первому варианту участия государства в ГЧП очень много говорится, особо – в высших эшелонах власти, но крайне мало реально делается... И не очень много говорится, но много реально делается по второму варианту – работа с персональными, конкретными организациями.

В результате подобного положения дел возникает второй эшелон рисков – всегда существует опасность в сложившемся неустойчивом равновесии скатиться в какую-либо сторону, выбрав тот или иной вариант построения взаимодействия государства с бизнесом. С одной стороны – возможно превращение экономической системы в государственно-капиталистическую, в которой, по сути дела, ведущее место занимает государство, которое использует частные активы для решения собственных задач. В кратковременном периоде это может дать результаты, но при рассмотрении долгосрочных вариантов существования подобной системы ясно, что в нее заложен вирус вырождения, так как частный бизнес будет уходить из этой системы, стремясь в более комфортные места, более комфортные юрисдикции, более комфортные отношения государства и частных партнеров. Второй вариант также вполне понятен – государство становится сервисной структурой для частного бизнеса, обеспечивает интересы частного бизнеса в ущерб тому, что делается для решения вопросов общественного благосостояния, достижения общественных целей.

Представляется, что все страны в свое время проходили через балансирование между первым и вторым вариантами, но единственная страна, где был создан особый гибрид из этих двух вариантов – это Россия, где ни первый подход не реализовался в полной мере, ни второй не осуществлен полноценно, а время от времени происходит «перетекание» от одного варианта ко второму. В подобных меняющихся правилах игры спрог-

нозировать, «что реально будет», просто невозможно. Это не могут сделать ни государство, ни частный бизнес...

Результатом подобной ситуации становится то, что подобные «частно-государственные проекты» превращаются в абсолютно индивидуальные решения на уровне одного банка, конкретной государственной организации, нескольких структур частного бизнеса и т. п. От того, насколько эти учреждения умны и способны, насколько хорошо каждое из них чувствует ситуацию, будет успешным или неуспешным проект.

Более того, по существующим оценкам, реализация проекта с использованием механизма государственно-частного партнерства обходится государству дороже, чем проект, который осуществляется исключительно за счет государственных бюджетных средств [3].

Институционального решения сложившейся ситуации в части становления ГЧП в России на данный момент нет. Представляется, что сегодняшняя ситуация усложняется дополнительными государственными, правительственными решениями, которые еще более деформируют сложившуюся систему отношений государства и частного бизнеса. Речь идет о выстраивании новых структур, которые принципиально могут изменить сложившееся не очень устойчивое равновесие и привести еще большему раскачиванию системы. В частности, вопрос – какую роль будет играть новое министерство по развитию Дальнего Востока? Создание подобного министерства – это создание дополнительных рисков в развитии территории. Механизмы сотрудничества, которые сложились между региональными властями и местным бизнесом, между федеральными и региональными властями, будут в этом случае трансформироваться в нечто новое... Как известно, любая переходная ситуация чревата развалом сложившихся связей, а до появления новых надо еще дожить...

**Выводы.** Резюмируя, отметим, что в настоящее время не сложилось универсальных

рецептов организации ГЧП ни в одной стране. ГЧП может быть как инструментом решения проблемы, так и мультипликатором повышения рисков в экономике. Все зависит от того, когда и как эти инструменты будут использованы...

### *Литература*

1. Дерябина М.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Электронный ресурс]: экон. портал. URL: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html> (дата обращения: 13.01.2014).

2. Меренкова Е. Перспективы развития: найти недостающее звено // Направление – ДВ, 2012. № 3.

3. Пахомов С., Караваев Г. Государственно-частное партнерство в современной России [Электронный ресурс] // Бюджет.ru: сайт. URL: <http://bujet.ru/article/23951>. (дата обращения: 13.01.2014).

4. Положение о Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 июня 2004 г. № 263 г. // BestPravo: инф.-правовой портал. URL: <http://www.bestpravo.ru/rossijskoje/jm-zakony/j0o.htm> (дата обращения: 13.01.2014).

5. Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования [Электронный ресурс] // Управление экономическими системами: электрон. журн. URL: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010> (дата обращения: 13.01.2014).

6. О соглашениях о разделе продукции [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 дек. 1995 г. № 225-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 13.01.2014).

7. Шмидт А. Формы государственно-частного партнерства URL: [Электронный ресурс]: тематический каталог статей. URL: <http://www.rusarticles.com/upravlenie-statya/formy-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-5197598.html> (дата обращения: 13.01.2014).