

УДК 338.984
ББК 65.9 (2Р) 30-2

А 437 Актуальные проблемы развития Новосибирской области и пути их решения / под ред. А.С. Новоселова, А.П. Кулаева. В 2 ч. Часть 2. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 272 с.

ISBN 978-5-89665-284-7

Эффективное решение проблем развития Новосибирской области в современных условиях во многом зависит от наличия и использования адекватных инструментов подготовки, принятия и воплощения решений.

В данной части сборника научных трудов представлены результаты исследований сотрудников Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и специалистов по адаптации существующих и разработке современных методов и инструментов планирования и управления развитием Новосибирской области и отдельных ее сфер.

Сборник предназначен для широкого круга специалистов, занимающихся научной, преподавательской и управленческой деятельностью, студентов и аспирантов, изучающих современные проблемы развития Новосибирской области, ее субъектов, пути и инструменты решения таких проблем в современных условиях.

УДК 338.984
ББК 65.9 (2Р) 30-2

ISBN 978-5-89665-284-7

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК МЕХАНИЗМ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье изучается феномен государственно-частного партнерства как нового механизма взаимоотношений между властью и бизнесом. Дается определение ГЧП, описываются его основные формы. Отдельно анализируются барьеры, препятствующие развитию данной формы сотрудничества между общественным и частным секторами в экономиках переходного периода. Определяется место ГЧП как инструмента стратегического развития в новых условиях экономики знаний. Основной темой статьи является взаимосвязь государственно-частного партнерства и вопросов устойчивости развития региона (на примере Новосибирской области). Составлена таблица лучших практик создания и управления ГЧП для поддержания устойчивого развития территории.

Введение

За последние два десятилетия роль государства в нашей стране трансформировалась от контролирующего органа и координатора экономической и научно-технической политики до партнера бизнеса в решении экономических и социальных задач. Формы средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях называются *государственно-частным партнерством* (ГЧП). ГЧП как форма кооперации может элиминировать как провалы рынка, так и государства и совместить лучшие качества обеих сторон таким образом, что получится синергетический положительный эффект. Сегодня в мире проекты ГЧП реализуются в дорожной и транспортной инфраструктуре, жилищном хозяйстве, промышленности, здравоохранении, образовании и в ряде других отраслей. В Российской Федерации проекты в форме ГЧП получили распространение лишь в последнее десятилетие. До сих пор не накоплен достаточный опыт и нет четкого представления о том, насколько успешно данный механизм сотрудничества государства и бизнеса используется в нашей стране.

Целью настоящей статьи является анализ механизма государственно-частного партнерства как формы координации интересов частного и общественного секторов экономики в экономике пере-

ходного периода, а также анализ вопроса совместимости ГЧП с устойчивостью развития экономики региона и города. Актуальность статьи обуславливается повышенным интересом к данной теме в научных и политических кругах, связанных с обсуждением проекта федерального закона «О государственно-частном партнерстве». В качестве объекта исследования выбрана Новосибирская область.

Государственно-частное партнерство как новый тип взаимоотношений в экономиках переходного периода

Государственно-частное партнерство может существовать в различных формах и быть по-разному закреплено в законодательстве. Поскольку в России пока не существует федерального закона, однозначно определяющего государственно-частное партнерство, то за основу может быть взят опыт стран-членов ОЭСР, которые активно осуществляют программы ГЧП с 1980-х годов. В соответствие с определением ОЭСР к государственно-частным партнерствам могут быть отнесены те формы сотрудничества, которые удовлетворяют шести основным признакам [6, с.3]:

(1) стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным сектором экономики;

(2) взаимоотношения сторон должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);

(3) взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства должны носить партнерский, то есть **равноправный** характер;

(4) стороны государственно-частного партнерства должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;

(5) стороны государственно-частного партнерства должны объединить свои вклады (деньги, ценные бумаги, права интеллектуальной собственности и другие имущественные права) для достижения общих целей;

(6) стороны государственно-частного партнерства должны распределять между собой расходы и риски, а также участвовать в использовании полученных результатов.

К типовым и наиболее распространенным формам ГЧП в мире можно отнести следующие (табл. 1).

Основные формы государственно-частного партнерства

№	Международное обозначение	Расшифровка	Описание
1	ВОТ	Build-Operate-Transfer (Построй-Управляй-Передай)	Концессия: строительство, право пользования в течение установленного срока и передача объекта государству.
2	ВООТ	Build-Own-Operate-Transfer (Построй-Владей-Управляй-Передай)	Аналогично №1, но частный партнер владеет объектом в течение срока контракта.
3	ВТО	Build-Transfer-Operate (Построй-Передай-Управляй)	Аналогично № 1, но передача объекта происходит сразу после его строительства. Частный партнер обслуживает объект, а государство возмещает затраты регулярными платежами.
4	ВОО	Build-Own-Operate (Построй-Владей-Управляй)	Аналогично № 2, но по истечении срока контракта право собственности на объект остается у частного партнера.
5	ВОМТ	Build-Operate-Maintain-Transfer (Построй-Управляй-Поддерживай-Передай)	Аналогично № 1, но с акцентом на содержании объекта из собственных средств частного партнера в течение срока контракта.
6	ДВООТ	Design-Build-Own- Operate-Transfer (Спроектируй-Построй-Владей-Управляй-Передай)	Аналогично № 2, но в обязанности частного партнера также входит проектировка объекта.
7	ДВФО	Design-Build-Finance-Operate (Спроектируй-Построй-Финансируй-Управляй)	Акцент на финансировании частным партнером затрат, связанных с постройкой и обслуживанием объекта. Публичный партнер возмещает издержки регулярными платежами. Объект изначально находится в собственности государства.

Составлено автором на основе [4].

Что определяет популярность и распространенность государственно-частных партнерств в развитых и развивающихся странах? Ответ заключается в том, что ГЧП как форма сотрудничества привлекательна как для государства, так и для частного сектора. К выгодам для государства можно отнести следующие:

1. Привлечение дополнительного финансирования для ускорения внедрения новых общественно значимых проектов.
2. Возможность использовать налаженные механизмы управления для комплексных программ и проектов.
3. Возможность использовать механизмы ГЧП для внедрения инновационных технологий, разработанных частным сектором.
4. Привлечение высококвалифицированного персонала из частного сектора.
5. Повышение эффективности управления государственным имуществом, и, как следствие – экономия государственных расходов.
6. Повышение технологического потенциала в различных отраслях экономики в условиях перехода к экономике знаний.

С другой стороны, у частного сектора также есть стимулы сотрудничать с государством в форме ГЧП:

1. Доступ к реализации проектов, участие в которых было бы невозможным без взаимодействия с государственными органами, и получение прибыли в результате их реализации.
2. Прямая поддержка со стороны государственных органов, в том числе при реализации крупномасштабных проектов с недостаточно высокой рентабельностью и большими сроками окупаемости.
3. Возможные налоговые льготы и финансовые льготы (долговременное размещение инвестиций по государственные гарантии или получение кредита по льготной процентной ставке).
4. Новые рынки для инноваций, созданных частным бизнесом [16, с. 45].

Согласно базе данных Всемирного Банка о проектах с участием частного сектора в создании инфраструктуры (Private Participation in Infrastructure Database) в 2012 г. в нашей стране реализовывались 337 проектов на общую сумму 127,1 млрд долл. [25]. Всемирный банк разделил все соглашения на четыре категории: продажа, новое строительство, договор об управлении и лизинге, и концессия. Таким образом, к частно-государственному партнерству в чистом виде можно было отнести только договоры концессии – 5 контрактов на сумму 1,8 млрд долл. – и ряд кон-

трактов в категории «новое строительство» (из 109 контрактов на сумму 72,4 млрд долл.). Небольшое число проектов в форме ГЧП в России позволяет предположить, что существует ряд препятствий к распространению данного механизма в нашей стране. Наиболее очевидным препятствием является отсутствие федерального законодательства, регулирующего отношения государственно-частного партнерства.

В действительности, вопрос о препятствиях развитию государственно-частного партнерства является более глубоким и, как показали авторы статьи [27], распространяется не только на Россию, но и на все страны переходного периода. На основе опросов 129 экспертов – представителей частного сектора, государственного сектора и гражданского общества в Польше, России, Украине и Китае – они определили и проранжировали 15 возможных препятствий для развития частно-государственного партнерства¹. По мнению опрошенных в число пяти наиболее значимых препятствий для развития входили (по шкале от 1 до 5):

- 1) слабое законодательство (3,51);
- 2) недостаток знаний и информации о ГЧП (3,35);
- 3) недостаток опыта в развитии и реализации ГЧП (3,33);
- 4) отсутствие ясности в процессе принятия решений по ГЧП на государственном уровне (3,32);
- 5) отсутствие или слабость государственных гарантий (3,28) [27, р. 307].

Препятствия 2 и 3 автоматически преодолеваются с течением времени, по мере накопления знаний и опыта о форме ГЧП как о механизме сотрудничества бизнеса и государства. Препятствия 1, 4 и 5 являются, по нашему мнению, более сложными для преодоления. Они относятся к двум наиболее слабым местам всех экономик переходного режима: недостаточному развитию институтов (в том числе рыночных) и значительному уровню коррупции. Ожидается, что по мере развития экономик переходного периода будет происходить укрепление институциональной среды и снижение уровня коррупции, однако государство должно приложить усилия для того, чтобы данные изменения вступили в силу. Укрепление институциональной среды и снижение уровня коррупции даст толчок к развитию и успешному функционирующему государственно-частным партнерств в странах с переходной экономикой.

¹ Полный список представлен в статье [27, р. 306].

Однако, несмотря на существования ряда препятствий для развития, экономика переходного периода предоставляет частным инвесторам дополнительные возможности для развития бизнеса, в том числе в форме ГЧП. Многие сферы деятельности, которые раньше являлись прерогативой государства, теперь либо полностью открыты для частного бизнеса, или же позволяют частному бизнесу реализовывать товары или оказывать услуги в этих сферах совместно с государством. По сути, они представляют собой новые, неосвоенные рынки и являются источниками потенциальной дополнительной прибыли частного сектора.

Согласно М. Мошоро, польскому экономисту и эксперту по вопросам государственно-частного партнерства, наиболее привлекательными для частного бизнеса являются объекты, которые находятся в государственной собственности и обладают значительным маркетинговым потенциалом [23]. К таким объектам относятся водоканалы, транспорт, спортивные сооружения и др. Правильный маркетинг данных объектов позволяет получить дополнительные финансовые средства на проекты по их улучшению и поддержанию, которые будут реализованы в форме частно-государственного партнерства.

Препятствия для развития государственно-частных партнерств существуют и в развитых странах. Для их выявления и сравнения с препятствиями развития в переходных экономиках Ю. Янг и его коллеги опросили экспертов в области ГЧП, представителей государства, бизнеса и гражданского общества из девяти развитых стран¹. Оказалось, что существует два типа барьеров для активного распространения ГЧП в странах с развитой рыночной экономикой. Это (по шкале от 1 до 5):

1) отсутствие централизованной системы управления проектами государственно-частного партнерства на национальном уровне (3,43);

2) нежелание политиков изменять традиционные схемы строительства и управления инфраструктурой (3,41).

Россия должна осознавать возможность появления данных барьеров и принять меры для их устранения. Первый барьер может быть преодолен путем принятия федерального закона о государственно-частном партнерстве и гармонизации в соответствие с

¹ Страны: США, Швейцария, Франция, Великобритания, Германия, Испания, Ирландия, Австрия и Бельгия.

ним региональной законодательной базы. Согласно Д. Медведеву «инфраструктурные проекты должны составить основу развития России до 2020 г.» [9]. Принимая во внимание значимость подобных проектов, для преодоления второго барьера важно распространение знания о преимуществах ГЧП как формы сотрудничества государства и бизнеса среди представителей федеральных, региональных и муниципальных властей, включая проведение тренингов и организацию курсов повышения квалификации. В целом, государство должно регулировать процесс перехода к рынку таким образом, чтобы по мере снижения уровня коррупции и развития институциональной среды накапливать знания и использовать возможности по реализации социально-значимых и инвестиционно-привлекательных инфраструктурных проектов в форме государственно-частного партнерства.

Государственно-частное партнерство на региональном и муниципальном уровне: вопросы устойчивости

В Российской Федерации механизм государственно-частного партнерства проникает и активно распространяется на региональный уровень. К 2013 г. законодательство о ГЧП было принято в 69 регионах. В Новосибирской области подобный закон был принят 22 марта 2012 г. [5].

Вообще, согласно Программе социально-экономического развития Новосибирской области на 2011–2015 гг. государственно-частное партнерство является одним из предполагаемых механизмов «системной и последовательной модернизации области» [12, с. 63], то есть одним из основных стратегических инструментов реализации комплексной социально-экономической политики. Принятие закона о государственно-частном партнерстве в области является следующим шагом на пути активного внедрения данного механизма сотрудничества региональных властей и бизнеса. Статья 2 областного закона определила ГЧП как «взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, основанное на соглашении между ними, с целью реализации общественно значимых для Новосибирской области проектов» [5]. Некоторые из реализуемых проектов и проектов на стадии обсуждения в форме ГЧП в Новосибирской области представлены в табл. 2.

**Некоторые проекты государственно-частного партнерства
в Новосибирской области¹**

№	Название	Отрасль	Описание	Этап
1	МАГ– Образова- ние	Образова- ние	Строительство детских садов на территории г. Новосибирска. Частному инвестору предложены три схемы взаимодействия с властью. Одна из схем взаимодействия – ВТО – реализована в Первомайском районе в 2011 г.	В 2011 г. сдан первый детский сад. В 2012 г. были подготовлены документы по проекту в Октябрьском р-не.
2	Центр гемодиализа	Здравоохранение	В г. Новосибирске созданы два центра бесплатного амбулаторного гемодиализа мощностью на 240 и 180 пациентов.	Открыты в марте и июле 2013 г.
3	Онкологический центр	Здравоохранение	Планируется создание крупного высокотехнологичного онкологического центра в г. Новосибирске.	Строительство начнется в 2013 г.
4	Площадки по переработке отходов	ЖКХ	Под эгидой ассоциации «Экология Сибири», включающей департамент природных ресурсов НСО, администрации муниципальных районов и предприятия, созданы три площадки в Барабинском, Новосибирском и Тогучинском районах.	Созданы в 2012 г.
5	Строительство котельных	ЖКХ	Ведется работа на 15 объектах, 12 из них относятся к теплоснабжению и 3 – к водоснабжению. Проекты реализуются в Новосибирской области (Колывань, Болотное, Красноозерный район, Чистоозерный район) и в г. Новосибирске.	Проект реализуется в настоящее время.
6	Четвертый мост через Обь (мост «Центральный»)	Дорожно-транспортная	Мост соединит ул. Станционную и Каменскую магистрали г. Новосибирска. В случае реализации данного проекта в форме ГЧП проект по мосту будет платным для частных автомобилей.	Находится в проектной стадии.

Источник: составлено автором на основе [1], [2], [3], [8], [11], [13].

¹ По состоянию на 1 сентября 2013 г.

Как известно, современный этап экономического развития получил название экономики знаний. Под экономикой знаний понимается «экономика, основанная на производстве, обновлении, циркуляции, распределении и применении знаний» [7, с. 503]. Столпами экономики знаний являются: экономический и институциональный режимы; образование; ИКТ и инновационная система [22, р. 1]. Частно-государственное партнерство непосредственно связано с двумя столпами экономики знаний: инновационной системой и институциональным режимом. Являясь новой институциональной формой, оно способно стимулировать активное создание и внедрение инноваций. Государственная поддержка инновационной идеи малого бизнеса, оформленная в виде государственно-частного партнерства, может стать катализатором развития и появления принципиально новых рынков товаров и услуг.

Администрация Новосибирской области осознает важность развития экономики знаний ее территории. Согласно стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г. «создание и использование экономики знаний на ее территории способно превратить область в один из наиболее инвестиционно и социально привлекательных регионов страны» [14, с. 21].

Насколько согласуются между собой заявления о необходимости развития экономики знаний на территории региона и реализация развития в форме конкретных проектов ГЧП? Если проанализировать проекты в табл. 2, то мы увидим, что один из них – «МАГ-образование» – реализуется в секторе, который считается столпом экономики знаний, а два проекта в здравоохранении ставят целью использование передовых технологий, то есть согласуются со столпом «инновационная система». Проекты в ЖКХ и дорожно-транспортной отрасли обеспечивают «каркас» для стабильного функционирования городской и областной инфраструктуры необходимого для развития экономики знания. Однако из табл. 2 становится ясно, что в области пока нет проектов ГЧП для реализации инновационных идей малых предприятий, то есть инновационный потенциал данной формы сотрудничества государства и бизнеса пока не полностью осознан региональной администрацией. Появление подобных проектов даст дополнительный толчок к развитию экономики знаний на территории региона.

Еще одной современной концепцией, характеризующей современный этап экономического развития, является устойчивое развитие. Комиссия Брундтланд ООН в 1983 г. дала следующее определение устойчивого развития: «удовлетворение потребностей нынешнего поколения, без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности» [24, р. 27]. Принято различать социальную устойчивость, финансовую устойчивость и экологическую устойчивость развития.

Социальная устойчивость означает доступ к городской инфраструктуре и ее финансовую доступность для наиболее бедных слоев городского населения.

Финансовая устойчивость имеет место в том случае, если городская или региональная администрация способна выполнять финансовые обязательства перед частным сектором по проектам с участием бизнеса, как в краткосрочном, так и в долгосрочном периоде.

Экологическая устойчивость или устойчивость окружающей среды связана с влиянием предоставляемых услуг в области городской инфраструктуры на население (здоровье, благополучие), на городскую среду (загрязнение воздуха, воды, «пробки» на дорогах) и окружающую среду (истощение ресурсов, влияние на соседние поселения).

Участие частного сектора в развитии городской инфраструктуры может неоднозначно повлиять на устойчивость, в ряде случаев даже приводя к неустойчивому развитию. Я. Коппеньян и Б. Энсеринк в работе [20] утверждают, что естественная монополия, а также юридическая монополия, то есть предоставление государством ряда преференций для частных фирм – участников совместных проектов, способны привести к оппортунистическому поведению как со стороны государственного, так и частного сектора. Вместо того чтобы добиваться долгосрочного устойчивого развития, являющегося социальным оптимумом, обе стороны сосредотачиваются на собственных краткосрочных выгодах. Это приводит к ряду негативных последствий, не согласующихся с устойчивостью развития региона и города. Среди них:

1) монополия на предоставление ряда сервисов городского хозяйства и связанные с ней издержки (более высокая цена, меньший объем выпуска);

2) неоптимальное размещение ресурсов и использование природных ресурсов выше уровня их естественного восстановления;

- 3) существование социальных и экологических экстерналий;
- 4) недостаточное удовлетворение основных потребностей жителей региона и города [20, p. 286].

Таким образом, становится ясно, что участие частного сектора в проектах развития городской инфраструктуры автоматически не приводит к устойчивости. Для того чтобы проекты с участием частных партнеров приводили к долгосрочному устойчивому развитию, они должны соответствовать следующим требованиям:

1. Существование у участников проекта общего представления о том, что такое устойчивое экономическое развитие.

На практике участники экономических взаимоотношений зачастую не могут дать четкое и однозначное определение того, какое развитие может быть названо устойчивым. Более того, часто устойчивость по-разному понимается представителями бизнеса, региональных властей и экологических организаций. Частные компании делают упор на финансовую устойчивость и возможность вести экономическую деятельность в долгосрочном периоде путем внедрения инноваций, в то время как экологические организации в первую очередь делают акцент на защите окружающей среды и возможности воспроизводства ресурсов в будущем. Для достижения целей устойчивого развития посредством реализации проекта в форме ГЧП важно общее понимание и единство целей всех участников проекта.

2. Готовность организации реализовывать проект в форме государственно-частного партнерства. Под готовностью организации следует понимать наличие у фирмы и ее сотрудников желания и достаточной квалификации для участия в ГЧП. Компания должна выступать активным участником коллаборации, ее роль должна быть отлична от более пассивной позиции фирм, получающих субсидии или инвестиции от государства и не связанных с ним формой партнерства. Активная коллаборация с государством подразумевает активную координацию и творческую коллаборацию внутри фирмы, между ее отделами и отдельными специалистами. Те же аргументы относятся и к региональным властям: представители власти должны обладать квалификацией в области менеджмента проектов с участием частного сектора и активно взаимодействовать с различными структурами внутри региональных администраций.

3. Соответствие целей проекта ГЧП долгосрочным целям компании. Данное условие является не только условием устойчи-

ности, но и основным условием успеха проектов частно-государственного партнерства. Из ряда возможных проектов сотрудничества с государством частный бизнес всегда будет выбирать те, которые согласуются с миссией и видением компании, то есть те, которые способны укрепить конкурентные преимущества фирмы в будущем. Изменения условий проекта, приводящие к отклонению от долгосрочных целей компании, способны привести к отказу компании реализовывать проект в форме ГЧП и нанести ущерб устойчивости экономического развития в целом.

4. Готовность проекта. Проект должен быть тщательно проработан, подготовлена вся документация. Необходимо удостовериться, что уровень квалификации исполнителей соответствует требованиям проекта. Должна быть предусмотрена возможность привлечения внешних консультантов для делегирования части полномочий в течение срока реализации проекта. Как показал опыт внедрения государственно-частного партнерства в Швеции, одним из ключевых факторов готовности проекта и его влияния на устойчивость является наличие лидера, способного возглавить государственно-частное партнерство. Яркие лидерские качества главы партнерства и его способность налаживать диалог между различными сторонами являются залогом успеха проекта [21, p. 142].

5. Взаимное доверие у участников проекта к друг другу. Как показывает опыт реализации государственно-частных партнерств в ряде стран Западной Европы, частный бизнес, в особенности малый, испытывает недостаток доверия к государству и региональным властям, являющимися их потенциальными партнерами. Широко распространено отношение к государству как к надзирающему органу, способному в любой момент в течение срока жизни проекта изменить «правила игры» на более выгодные для государства и менее выгодные для частного сектора. Ситуация усугубляется в экономиках переходного периода, где слабость институциональной среды и коррупция увеличивает риск подобного поведения со стороны государства. Необходимо отметить, что в ряде случаев наблюдается обратная ситуация: органы власти склонны не доверять частным компаниям, в особенности крупным, подозревая их в монопольном поведении и действиях, подрывающих рыночную конкуренцию. Для решения описанной проблемы государственные органы должны налаживать диалог с бизнесом, продвигая идею государственно-частного партнерства

и объясняя ее перспективы, как отдельно для участников, так и для устойчивости экономического развития в целом.

Действительно, в большинстве развитых стран инициатором государственно-частного партнерства выступают федеральные и региональные власти, поскольку в сферу их интересов входит долгосрочное развитие территории. Активную позицию в этом вопросе в последние годы занимает и правительство Новосибирской области. В марте 2012 г. был принят закон о ГЧП, в июне 2012 г. – проведен круглый стол для обмена опытом по данной тематике среди представителей администраций и бизнеса Алтайского края, Новосибирской, Кемеровской, Томской и Калужской областей [10].

Активно продвигал идею государственно-частного партнерства как форму сотрудничества государства и частного сектора в регионе экс-министр экономического развития Новосибирской области А. Струков. В ряде выступлений он подчеркивал, что частно-государственное партнерство может стать эффективным механизмом для создания и поддержания транспортной и инженерной инфраструктуры города, а также развития жилья и социальных объектов [15]. При этом не все предположенные инициативы, как со стороны государства, так и со стороны частного сектора автоматически будут реализованы в форме ГЧП: предусматривается необходимость обоснования сравнительного преимущества реализации проекта государственно-частного партнерства над выполнением публичным партнером возложенных на него законодательством публичных функций путем размещения госзаказа. Последнее соответствует выполнению условия готовности проекта для достижения устойчивого развития региона.

Очень важно, чтобы региональная администрация осознавала важность финансовой устойчивости проектов в форме государственно-частного партнерства. Для достижения устойчивости власть должна быть способной выполнять финансовые обязательства перед бизнесом, появившиеся в процессе реализации проекта, в краткосрочном и долгосрочном периоде. Правительство Новосибирской области оценивает сумму будущих обязательств в размере в размере 20 млрд руб. по всем проектам. Планируемый срок привлечения денежных средств составит от 5–7 до 10–15 лет [10]. Проведение оценок максимальной финансовой задолженности региональной администрацией говорит о том, что власти стремятся к обеспечению финансовой устойчивости развития экономики региона.

Устойчивость зависит от того, насколько комплексно региональные и городские власти осознают данную проблему и насколько качественно руководят процессами взаимодействия частного и государственного секторов. В связи с вышесказанным представляется спорным утверждение бывшего министра экономического развития Новосибирской области А. Струкова о том, что суть механизма государственно-частного партнерства в первую очередь заключается в «привлечении финансовых ресурсов на определенных условиях». «Частный инвестор вкладывает денежные средства в создание того или иного объекта, а государство рассчитывается с ним в течение определенного периода» – так описывает А. Струков механизм ГЧП в одном из интервью, данных в 2012 г. [15]. Такая позиция не учитывает социальные и экологические аспекты устойчивости и может привести к отрицательному влиянию проектов ГЧП на доступность городской инфраструктуры и ухудшению экологической ситуации в регионе и городе. В настоящее время достигнута договоренность с Правительством области о том, что в ежегодном отчете губернатора будет предусмотрен раздел, посвященный реализации соглашений о государственно-частном партнерстве в Новосибирской области. Необходимо убедиться в том, чтобы в ближайшем будущем социальная и экологическая устойчивость нашла отражение в оценке проектов в виде индикаторов устойчивости и экспертных заключений специалистов по охране окружающей среды.

Ряд зарубежных исследователей [18], [19] на основе большого числа контрактов и опыта ряда стран (Япония, Великобритания, Франция, Китай, Мексика) проанализировали основные формы государственно-частного партнерства, реализованные в проектах по созданию или поддержанию городской инфраструктуры, с целью выделить наиболее устойчивые из них. Согласно результатам их работы, наиболее устойчивыми формами были признаны форма Build-Operate-Transfer для проектов создания инфраструктуры и форма Transfer-Operate-Transfer для проектов реконструкции и поддержания уже существующих объектов¹.

¹ Transfer-Operate-Transfer (Передай-Управляй-Передай) – контракт, согласно которому частный инвестор выкупает у государства собственность и право управлению ею, и в течение концессионного периода получает прибыль от ведения бизнеса, связанного с этой собственностью. По окончании периода собственность бесплатно возвращается государству.

Форма Build-Operate-Transfer на сегодняшний день является наиболее распространенной формой государственно-частного партнерства в мире. Одной из ключевых ее особенностей является четкое определение схемы проектного финансирования BOT. Частный партнер может реализовывать свои обязательства за счет займа третьей стороны; при этом заемщик оценивает кредитоспособность проекта, а не кредитоспособность частного партнера. Кроме того, частный партнер несет ограниченную ответственность перед заемщиком в объеме равном активам проекта. Таким образом, несмотря на то, что финансовая структура формы BOT достаточно сложна, риски проекта равномерно распределены между различными сторонами, что делает схему «Построй-Управляй-Передай» финансово устойчивой. В большинстве проектов BOT в сфере городской инфраструктуры единственным клиентом частного предприятия является государство – оно выплачивает фирме тариф за пользование инфраструктурой (вода, канализация и т.д.). Затем, на дифференцированной основе и с учетом платежеспособности отдельных групп населения, государство обеспечивает доступ к инфраструктуре городским жителям. Такая процедура обеспечивает социальную устойчивость проекта.

Устойчивость схемы TOT для проектов городской инфраструктуры менее очевидна. Важно понимать, что целью данной формы государственно-частного партнерства является не привлечение частных инвестиций, а повышение эффективности работы уже существующих объектов жилищно-коммунального хозяйства. На время концессионного соглашения форма Transfer-Operate-Transfer превращает объект в частное предприятие, снимая проблему финансовой устойчивости проекта. Кроме того, силы рыночной конкуренции, как правило, приводят к снижению тарифов на использование объекта. Снижение тарифов способствует социальной устойчивости и доступности сервисов жилищно-коммунального хозяйства всем слоям населения.

Насколько четко закреплены в областном законодательстве Новосибирской области наиболее устойчивые схемы государственно-частного партнерства? Схема Build-Operate-Transfer детально прописана и закреплена в пункте 2 статьи 13 настоящего Закона [5]. В пунктах 3,4 и 5 Закона обсуждаются проекты по реконструкции объектов областной и городской инфраструктуры, но законодательство не предполагает выкупа у го-

сударства собственности и управления ею в течение концессионного периода. В настоящее время механизм ТОТ не закреплен в областном законодательстве. Представляется целесообразным предложить властям рассмотреть схему Transfer-Operate-Transfer как одну из возможных форм ГЧП для поддержания уже существующей инфраструктуры в свете ее долгосрочной устойчивости.

Если формы ВОТ и ТОТ и их использование способны обеспечить финансовую и социальную устойчивость, то вопрос экологической устойчивости остается открытым. Достижение экологической устойчивости при реализации государственно-частного партнерства на территории региона может быть осуществлено двумя способами. Первый способ – это учет экологического фактора при реализации проектов в любой из отраслей посредством включения в оценку экологических норм и индикаторов. Второй способ – реализация проектов частно-государственного партнерства в области защиты окружающей среды. При этом возможны как организация проектов на уровне региона и города (очистка водоемов, сбор мусора, экономия электроэнергии), так и участие Новосибирской области в более масштабных – всероссийских и международных проектах ГЧП по защите окружающей среды. Примером последнего является частно-государственное партнерство ЮНИДО и корпорации «Карлсберг» по очищению водоемов и восстановлению земель, реализуемый с 2012 г. в десяти городах России, включая Новосибирск. Бюджет проекта составляет 30 млн долл. [26].

Для комплексного устойчивого развития при реализации проектов частно-государственного партнерства также необходимо, чтобы регулятор (государство, регион или муниципалитет) обладал требуемой властью, квалификацией и ресурсами.

Для повышения уровня квалификации регулятор должен привлекать профессионалов в области управления ГЧП, а также организовывать тренинги для повышения уровня знаний государственных служащих в данной области. В Новосибирской области поддержку в обучении специалистов в области реализации инфраструктурных проектов в форме ГЧП и внедрение методологии проектного финансирования оказывает региональный центр развития частно-государственного партнерства. Региональный центр развития ГЧП в Новосибирской области был создан в октябре 2010 г. на основе федерального Центра разви-

тия государственно-частного партнерства [17]. Одной из задач федерального центра является подготовка специалистов в области ГЧП в сотрудничестве с ведущими российскими ВУЗами. Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность регионального и федерального центров в области повышения квалификации государственных служащих способствует устойчивому развитию региона.

Для достижения устойчивого развития власти должны разрабатывать и внедрять индикаторы и стандарты устойчивости. Необходимо, чтобы подобные индикаторы, наравне с финансовыми и экономическими показателями, стали неотъемлемой частью процесса оценки проектов городской инфраструктуры. Индикаторы должны быть комплексными, то есть включать показатели финансовой, социальной и экологической устойчивости. Решение о начале того или иного проекта должно сопровождаться оценкой последствий от его реализации на устойчивость городского развития. При этом на этом этапе разработки проекта целесообразно привлекать представителей гражданского общества: членов некоммерческих организаций, экспертов-экологов и др.

В зарубежных странах (Канада, Великобритания, Нидерланды) роли специализированных общественных площадок, призванных учесть интересы бизнеса, государства и общества, а также объединить ресурсы сторон в целях модернизации инфраструктуры, играют так называемые «центры знаний». Региональный центр развития ГЧП является примером такого центра в нашей области и может выполнять сходные задачи.

Наконец, необходимо понимать, что власть сама может стать источником неустойчивости. В первую очередь это связано с коррупцией и отсутствием прозрачности в деятельности государственных органов. Возможны ситуации, в которых представители власти после получения денежного вознаграждения могут изменять условия контрактов таким образом, что бизнес будет получать дополнительные выгоды и экономические преференции от реализации проектов ГЧП. В экономически развитых странах с целью недопущения подобных ситуаций государство стремится сократить разницу в заработной плате государственных служащих, работающих над реализацией программ ГЧП, и их коллег в частном секторе. Другим инструментом снижения коррупции в зарубежных странах является активное внедрение кодексов поведения работников. Оба механизма могут

быть взяты на вооружение региональными властями Новосибирской области.

В заключение автором была составлена таблица «лучших практик» в области достижения устойчивого развития с использованием механизмов ГЧП (табл. 3). В ней отражены основные моменты, на которые должны обратить внимание региональные власти, ставящие перед собой цель повысить устойчивость экономического развития региона и города с помощью механизма государственно-частного партнерства.

Таблица 3

**Лучшие практики создания и управления
государственно-частными партнерствами
для поддержания устойчивости развития**

Основные проблемы	Лучшие практики решения проблемы
Форма контракта	Учет технологических, стратегических и институциональных особенностей, в которых предполагается создание или реконструкция объекта.
Рыночные инициативы	Создание властями инициативы для эффективного использования ресурсов и снижения отрицательных экстерналий эффектов.
Доступность по цене	Существование дифференцированных тарифов и льгот для разных слоев населения.
Учет интересов гражданского общества	Учет интересов органов местного самоуправления и представителей гражданского сообщества на стадии разработки контракта.
Управление рисками	Привлечение высоконадежных компаний для реализации проектов. Исключение возможности передачи коммерческих рисков государству.
Включение устойчивости в повестку государственных органов	Разработка целей и индикаторов устойчивости для проектов ГЧП и региона в целом. Разработка бонусных схем для поощрения агентов, достигающих целей устойчивого развития.
Повышение прозрачности бизнеса и борьба с коррупцией	Внедрение кодексов поведения работников, антикоррупционные тренинги, снижение ассиметрий в заработной плате государственного и частного секторов.
Снижение политической неопределенности	Развитие и поддержание координируемой институциональной среды.

Источник: составлено автором на основе [20] и [27].

Заключение

Государственно-частное партнерство является новой формой взаимоотношений между властью и бизнесом и обладает высоким потенциалом в области реализации инфраструктурных проектов в Российской Федерации. Основным барьером для распространения формы ГЧП в настоящее время в нашей стране являются отсутствие федерального законодательства, регулирующего данный механизм, и недостаток опыта участия в государственно-частных партнерствах у представителей общественного и частного секторов. Помимо указанных факторов также сдерживают развитие ГЧП слабость институциональной среды и угроза коррупции, характерные для всех экономик переходных переходного периода.

Государственно-частное партнерство является стратегическим инструментом развития экономики знаний. Однако проекты ГЧП не должны нарушать устойчивость экономического развития территории и быть устойчивыми в финансовом, социальном и экологическом аспектах. Согласно мировой практике наиболее устойчивыми формами ГЧП являются механизмы «Построй-Управляй-Передай» (BOT) и «Передай-Управляй-Передай» (TOT). Последняя форма не закреплена в законодательстве Новосибирской области, поэтому рекомендуется рассмотрение вопроса о дополнении закона данной формой партнерства.

Автору известно о шести проектах ГЧП в Новосибирской области, находящихся на разных стадиях реализации. Все они находятся в русле экономики знаний. Проекты ГЧП по внедрению инновационных идей малого бизнеса, которые пока отсутствуют в нашей области, дадут дополнительный толчок к развитию экономики знаний на территории области.

Для обеспечения устойчивости развития при внедрении проектов государственно-частного партнерства в Новосибирской области правительству следует опираться на существующий мировой опыт и лучшие практики внедрения ГЧП. На стадии планирования проекта обязателен учет не только интересов государства и бизнеса, но также и представителей гражданского общества. Наконец, устойчивость должна найти отражение в системе оценке проектов в виде набора индикаторов и экспертных заключений специалистов в области финансов, экологии и социальной защиты населения.

Литература

1. **В 2013 г.** в Новосибирске начнется строительство двух крупных высокотехнологичных медицинских учреждений – перинатального центра и онкологического центра. 02.04.2013. URL: <http://www.nso.ru/Lists/News/DispForm.aspx?ID=6791> (дата обращения – 23.08.2013).
2. **В Новосибирске** заработал второй центр бесплатного гемодиализа. 17.07.2013. URL: <http://news.ngs.ru/more/1268468/> (дата обращения – 23.08.2013).
3. **Волков М.** Между Коммунальным и Димитровским. 06.11.2012. URL: <http://news.ngs.ru/more/801388/> (дата обращения – 23.08.2013).
4. **Гагарин П.** Государственно-частное партнерство как инструмент реализации масштабных проектов. Аналитическое исследование. 14.03.2013. URL: <http://www.gradient-alpha.ru/assets/docs/PPP-Research-14.03.2014.pdf> (дата обращения: 22.08.2013).
5. **Закон** Новосибирской области «Об участии Новосибирской области в государственно-частном партнерстве» № 200-ЗС от 22.03.2012.
6. **Золотых Н., Курапов Г., Симонов Б.** Государственно-частное партнерство в инновационной сфере, рамочный отчет проекта «Государственно-частное партнерство в инновационной сфере», декабрь 2003. – М.
7. **Ли Т.** Поиски направлений реформы и политики открытости. – Т. 2. – М.: Изд-во документации общественных наук, 2003.
8. **Марченко Ю.** В 2013 г. на охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности планируется направить более 1 млрд руб. 11.12.2012. URL: <http://www.nso.ru/Lists/News/DispForm.aspx?ID=5920> (дата обращения – 29.08.2013).
9. **Медведев Д.** Инфраструктурные проекты станут основой развития России. 11.07.2008. URL: <http://www.rosbalt.ru/business/2008/07/11/503124.html> (дата обращения – 28.08.2013).
10. **Межрегиональный** круглый стол «Государственно-частное партнерство – инструмент модернизации экономики». Отчет. 15.06.2012. URL: <http://www.vseon.com/novosib/issues/articles/2950> (дата обращения – 28.08.2013).
11. **Новосибирск:** государственно-частное партнерство в развитии инфраструктуры города. 23.08.2013. URL: <http://mag.e-gorod.ru/lib/18434/> (дата обращения – 23.08.2013).
12. **Программа** социально-экономического развития Новосибирской области на 2011–2015 гг. – Новосибирск, 2010.
13. **Решетникова Н.** В Новосибирской области на принципах ГЧП строят котельные// Российская газета. 08.04.2013.
14. **Стратегия** социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 г. – Новосибирск, 2007.
15. **Струков А.** Цель закона о ГЧП – развитие экономического потенциала Новосибирской области. 01.08.2012. URL: <http://www.vseon.com/novosib/issues/articles/3073> (дата обращения – 23.08.2013)

16. **Холодная Н.Д.** Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления, 2009, № 2, С. 42–56.

17. **Центр** развития государственно-частного партнерства. Официальный сайт. URL: <http://pppcenter.ru/ru/about> (дата обращения – 27.08.2013)

18. **Chang M., Memon M.A., Imura H.** Public-Private Partnership for Urban Environmental Infrastructure: Learning from International Experiences and Its Application to China. The Paper for Report of the Task Force on Financial Mechanisms for Environmental Protection.

URL: http://www.enviroinvest.com.cn/edit_er/UploadFile/200871175057722.pdf (дата обращения – 26.08.2013).

19. **Jonhstone N., Wood L.** Private Firms and Public Water: Realizing Social and Environmental Objectives in Development Countries. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2001.

20. **Koppenjan J., Enserink B.** Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability // Public Administration Review, March–April 2009, P. 284–296.

21. **Malmborg von F.** Conditions for Regional Public-Private Partnerships for Sustainable Development – Swedish Perspectives // European Environment, 2003, Vol. 13, P. 133–149.

22. **Measuring** Knowledge in the World's Economies. Knowledge Assessment Methodology and Knowledge Economy Index. The World Bank Publication, 2008.

23. **Moszoro M., Krzyzanovska M.** Implementing Public-Private Partnerships in Municipalities. IESE Business School. Working Paper WP–908. February, 2011.

24. **Our Common Future.** World Commission on Environment and Development Report. Oxford: Oxford University Press. 1987.

25. **Private** Participation Infrastructure Database: Russian Federation. URL: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=91 (дата обращения: 22.08.2013).

26. **UNIDO-Carlsberg** Group. Promoting Resource Efficient Cleaner Production along the Entire Brewery Value Chain. URL: http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/PSD/UNIDO_business_partnerships/Carlsberg.pdf (дата обращения: 29.08.2013).

27. **Yang Y., Hou Y., Wang Y.** On the Development of Public-Private Partnerships in Transitional Economies: An Explanatory Framework // Public Administration Review, 2013, Vol. 73, Issue 2, P. 301–310.