

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ КЛАСТЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сердобинцев Д.В.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ФГБНУ Поволжский научно-исследовательский институт экономики и организации АПК, Саратов, Россия (410010, ул. Шехурдина, 12), e-mail: dvss@bk.ru

Предметом исследований являются теория и практика развития частного-государственного партнерства в различных странах мира и отечественной экономике, а также при организации кластерной деятельности в агропромышленном комплексе. В статье рассмотрен практический опыт, формы и методы развития частного-государственного партнерства в различных отраслях экономики некоторых стран мира, Евразии и России. Обоснована необходимость формирования региональных агропромышленных кластеров на основе частного-государственного партнерства. Определены основные организационно-экономические признаки, виды и формы частного-государственного партнерства. В целях исследования сформулировано авторское определение частного-государственного партнерства. Составлен возможный перечень форм частного-государственного партнерства, которые могут найти практическое применение в рамках мероприятий по развитию кластерной деятельности. Проанализировано нормативно-правовое регулирование частного-государственного партнерства на федеральном и региональном уровне. Рассмотрены конкретные примеры использования региональных механизмов частного-государственного партнерства на примере Саратовской области.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство, кластерная деятельность, отрасли экономики, АПК, страны мира, Евразия, Россия

## THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF DEVELOPMENT OF THE PRIVATE-STATE PARTNERSHIP IN SPHERE OF CLUSTERING ACTIVITY

Serdobintsev D.V.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Volga scientific-research institute of economy and of organisation of the agroindustrial complex, Saratov, Russia (410010, Shekhurdina Street, 12), e-mail: dvss@bk.ru

Subject of researches are the theory and practice of development of the private-state partnership in various countries of the world and domestic economy, and also at the organisation of clustering activity in agriculture. Practical experience, forms and methods of development of the private-state partnership in various branches of economy of some countries of the world, Eurasia and Russia is considered in article. Necessity of formation of regional agroindustrial clusters on the basis of the private-state partnership is proved. The basic organizational-economic signs, kinds and forms of the private-state partnership is defined. The author's definition of the private-state partnership is formulated for objective of research. The possible list of forms of the private-state partnership which can find practical application within the limits of measures for development of clustering activity is made. Normative-legal regulation of the private-state partnership at federal and regional level is analysed. Concrete examples of use of regional mechanisms of the private-state partnership on an example of the Saratov area are considered.

Keywords: the private-state partnership, the clustering activity, branches of economy, agro-industrial complex, countries of the world, Eurasia, Russia

На сегодняшний день методы организации процессов производственно-коммерческого взаимодействия на основе кластерного подхода получили достаточно широкое распространение во многих странах мира, причем вне зависимости от уровня их экономического развития. В развитых странах кластеры стали естественным этапом эволюции способов агропромышленного производства, а в развивающихся

странах они являются главным способом достижения мирового уровня производственных процессов и выхода на международные рынки. В стремлении перенять передовой опыт в последние годы кластерные методы стали приживаться и на российской земле, следствием чего является все более широкое упоминание кластеров в различных законопроектах, концепциях, инвестиционных программах на федеральном и региональном уровнях. При этом проведенный анализ зарубежного опыта и отечественной практики агропромышленной кластеризации указывает на особую роль частно-государственного партнерства при формировании кластеров, т.к. решение такой масштабной организационно-экономической задачи не возможно по одиночной инициативе участников рынка, а должно осуществляться на всех уровнях, с использованием частных и государственных ресурсов [7].

Наряду с тем, сегодня в России активно развиваются механизмы частно-государственного партнерства (ЧГП), так, к примеру, в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» данный термин упоминается 20 раз, а термин «кластер» – 15 раз. В частности, на основе ЧГП предполагается обеспечить курс на следующие стратегические ориентиры долгосрочного социально-экономического развития: переход к инновационному социально-экономическому развитию посредством структурной диверсификации экономики на основе инновационно-технологического развития и повышение уровня взаимодействия государства, бизнеса и общества, как субъектов инновационного развития посредством ЧГП. Построение механизмов и институтов ЧГП запланировано в сферах развития культуры и СМИ, рынка труда (занятости населения), повышения доступности жилья, социальной обеспеченности (образования и здравоохранения) и развития гражданского общества (взаимодействие государства, населения и бизнеса), денежно-кредитной и бюджетной политики (инвестиции в развитие транспортной, энергетической и другой инфраструктуры).

Таким образом, можно отметить, что в современной практике государственного управления России все чаще стало упоминаться понятие ЧГП, которому отводится роль одной из основ общего развития, повышения конкурентоспособности и инновационной направленности экономики страны. По этой причине разработка теоретических, методических и практических вопросов обеспечения использования системы ЧГП в области развития кластерной деятельности является одним из ключевых условий достижения целевых ориентиров социально-экономического развития страны.

Также тесную взаимосвязь кластерной деятельности и ЧГП подтверждает и Министерство экономического развития РФ, на которое возложены основные задачи по реализации данного приоритетного направления развития методов государственного

управления. По определениям Минэкономразвития РФ, ЧГП включает в себя ряд форм сотрудничества, позволяющих государству и частным компаниям извлекать взаимную выгоду. Основными субъектами и формами реализации ЧГП в России являются: 1. механизм концессионных соглашений; 2. деятельность Инвестиционного фонда РФ; 3. Создание кластеров и особых экономических зон, где государством обеспечивается создание необходимой инфраструктуры для привлечения частных инвестиций [6].

Однако, один из авторов, изучающих теорию и практику ГЧП, В. Варнавский, считает ошибочным отнесение некоторыми чиновниками и экспертами к ГЧП, проектов по созданию территориально-производственных кластеров (Нижнее Приангарье, Урал Промышленный – Урал Полярный и т.д.), финансируемых из Инвестиционного фонда РФ, а также особых экономических зон. Это обусловлено тем, что данные проекты осуществляются по принципу: каждый субъект финансирует свой объект. К примеру, государство обеспечивает развитие транспортной, коммунальной и прочей инфраструктуры, а бизнес инвестирует в строительство заводов и других производственных объектов. И при этом стороны не несут перекрестных рисков и не отвечают по обязательствам друг друга [1]. Но данное мнение также можно оспорить, т.к. в проектах кластерного развития могут применяться различные виды сотрудничества, свойственные ЧГП: контракты на поставку товаров, работ (услуг) для госнужд, аренда, концессия или оперативное управление госимуществом, частичная приватизация кооперация по выполнению работ (услуг) или соинвестирование.

Наряду с тем, несмотря на то что в стране уже несколько лет активно развиваются некоторые элементы ЧГП, оно само до сих пор, по ряду различных причин, не обзавелось понятийным аппаратом, закрепленным на законодательном уровне. Понятие частно-государственного партнерства (ЧГП), как и многие другие экономические термины и категории, пришло из западной экономики. Международное понятие «*public-private partnership*» или «*PPP*» (общественно-частное партнерство) подразумевает государство более широко – как общественные институты или общество в целом и на сегодняшний день имеет двоякое трактование [3]:

1. система или принципы взаимоотношений или взаимодействия государства и бизнеса как механизма достижения целей национального, регионального или местного развития;
2. организационно-правовая форма конкретных социально-экономических проектов реализуемых совместно органами государственного управления и частными компаниями на базе объектов государственной собственности.

Такое же двустороннее расхождение мнений наблюдается в применении данного

термина в русском языке, когда одновременно и с одинаковой частотой в научной литературе можно встретить прилагательные «частно-государственное» и «государственно-частное» партнерство (ГЧП). Причем почти всегда авторами не проводится какого-либо смыслового разделения содержания данных терминов, и это обстоятельство заставляет остановиться на данном моменте более подробно. В первую очередь, если брать в расчет иноязычный термин, то на первое место действительно следует поставить государство. Во-вторых, сама сущность термина, которая будет рассмотрена более подробно далее, предполагает, что государство является инициатором (перекладывая свои функции и социальные обязательства на частный сектор) и основным учредителем (посредством предоставления различного имущества, земель, зданий и сооружений) данных проектов [1, 2]. Однако такое употребление термина делает его применение слишком узким и не может охватить весь спектр возможных вариантов совместной деятельности государства и бизнеса. Таким образом, прилагательное «частно-государственное» следует применять для иных вариантов партнерства, которые не охватывает определение государственно-частное, и где в первую очередь должны поддерживаться инициативы и учитываться интересы частного сектора.

Таким образом, с целью понимания и определения отличий ЧГП необходимо более детально остановиться на его особенностях, которые в соответствии с порядком складывались в результате его исторического развития и международного опыта применения. Основы ГЧП в его современном виде было положено в США более 200 лет назад, а в начале XX вв. благодаря этому были преодолены последствия Великой депрессии за счет развития инфраструктурных проектов, в особенности строительства национальной сети автомобильных дорог. В широкой мировой практике организация взаимодействия государства и бизнеса в форме ЧГП стала активно развиваться примерно с 1980-х годов и к сегодняшнему дню на его основе в мировую экономику ежегодно привлекается более 80 млрд. долл. США [2, 8]. А всего за 20 лет в период 1990–2009 гг. по данным Всемирного банка в развитых странах выполнялось более 4,5 тыс. проектов ЧГП с общим объемом привлеченных инвестиций в 1,5 трлн. долл. [1]. Во многих странах созданы специальные организации, координирующие деятельность по развитию ЧГП, к примеру, в США – Национальный совет по ГЧП (*The National Council for Public-Private Partnerships*), а в Шотландии – Эдинбургский Совет по ЧГП [2].

Сегодня ЧГП в основном используется при реализации капиталоемких проектов в сфере энергетики, транспорта и ЖКХ (до 16 % общего объема), где лидируют страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), которые реализуют около трети всех проектов и аккумулируют порядка 50 % мирового объема инвестиций. В АТР лидируют Китай (десятая часть инвестиций в ЧГП) и уступающая ему в два раза Индия. В Южной Америке активнее

других соседей ЧТП использует другая страна БРИКС (*BRICS* – группа 5 быстроразвивающихся стран мира: Бразилии, России, Индии, Китая, ЮАР – *Brazil, Russia, India, China, South Africa*) – Бразилия [1].

В странах Европы за период 2001–2006 гг. было заключено 694 контракта по ГЧП на сумму 73,8 млрд. евро [9]. Основная часть этих контрактов приходится на Великобританию, где ЧТП обеспечивает до 17 % экономии бюджета страны [4]. Английское правительство с 1992 г. реализует концепцию управления госсобственностью «Частная финансовая инициатива» (*Private Finance Initiative – PFI*), являющуюся основой ЧТП. К 2011 г. было заключено 920 контрактов ГЧП на общую сумму 72,0 млрд. фунтов стерлингов, из которых на *PFI* пришлось 777 проектов с объемом инвестиций в 45,6 млрд. ф. ст., при этом более половины проектов, срок действия которых обычно составляет 25–30 лет, пришлось на социальную сферу, в т.ч. 229 на здравоохранение (12,7 млрд.) и 164 на образование (6,1 млрд.) [1].

В Канаде с целью устранить ограничения и упростить создание ЧТП в 1998 г. были внесены поправки в муниципальное законодательство, а в подготовленном специальном руководстве приводятся инструкции и комментарии к законодательству по вопросам определения возможности использования ЧТП, подготовки к предоставлению услуг на основе ЧТП, последовательности действий и мероприятий по созданию ЧТП [2].

В каждом городе США, по данным Национального Совета по ГЧП, порядка 23–65 муниципальных служб работают в сотрудничестве с частными структурами, что позволяет муниципалитетам экономить около 20–50 % бюджетных средств [2]. Также в дорожной сфере в 1985–2004 гг. было реализовано 62 контракта ЧТП на сумму 42 млрд. долл. [10], а в ЖКХ число проектов на основе ГЧП постоянно увеличивается, так в период с 1997 г. по 2003 г. число таких партнерств в сфере водоснабжения выросло с 400 до 1100, или на 175 % [1].

В результате, на основе анализа различных источников [1, 2] были уточнены основные организационно-экономические признаки частно-государственного партнерства (табл. 1).

**Таблица 1**

**Основные организационно-экономические признаки ЧТП**

Параметры		Характеристика
<b>Инициатор</b>		Частные или государственные организации
<b>Цель</b>	<b>государства</b>	Выполнение социально-экономических функций
	<b>бизнеса</b>	Получение прибыли
<b>Форма участия</b>	<b>государства</b>	Предоставление собственности, инвестиций и поддержки
	<b>бизнеса</b>	Предоставление инвестиций и выполнение работ (услуг)
<b>Выгоды</b>	<b>государства</b>	Повышения качества выполнения задач при снижении затрат
	<b>бизнеса</b>	Рост активов и снижение рисков инвестирования и ведения

	бизнеса
<b>Признаки</b>	Частный и государственный участники Юридическое оформление Объединение инвестиций и собственности участников Распределение доходов, расходов и рисков между участниками Обеспечение социально-экономических интересов
<b>Принципы</b>	Стабильность договора Возможность корректировки договора Ответственность сторон Прозрачность отношений Невмешательство государства в деятельность частной компании Государственное стимулирование или поддержка Государственные гарантии Равные права иностранных участников
<b>Основные виды</b>	Контракты на поставку товаров, работ (услуг) для госнужд Аренда, концессия или оперативное управление госимуществом Частичная приватизация Кооперация по выполнению работ (услуг) или соинвестирование
<b>Договорные формы</b>	Соглашение о сотрудничестве Инвестиционное товарищество Концессионное соглашение Иные договора (подряда, аренды, кредита, доверительного управления, комиссии, поручения и агентства)
<b>Организационно-правовые формы</b>	Автономное учреждение Управляющая компания Коммерческая организация (ООО, АО и т.д.) Некоммерческая организация (союз, фонд, партнерство) Общественные организации

Наряду с тем, для того чтобы исключить возможность двояких трактовок ЧГП, в целях данного исследования дано авторское определение ЧГП – это документально оформленный процесс взаимодействия государственного органа управления и/или органов управления (государственных учреждений) и частного предприятия и/или предприятий по поводу обеспечения государственных социально-экономических функций на основе долевого участия посредством предоставления собственности, капитала или выполнения работ (услуг).

При этом, несмотря на общую семантику значений данных понятий, можно отметить, что определение ЧГП в отличие от ГЧП несет в себе более широкое обозначение процесса взаимодействия государства и бизнеса, не ограниченное в своем содержании какими-либо временными, масштабными или формальными рамками. В рамках мероприятий по развитию кластерной деятельности в АПК такое взаимодействие будет включать в себя со стороны государства – организацию и финансирование агитационной работы, формирования и функционирования Центра кластерного развития (в т.ч. предоставление помещений), поддержки предприятий кластера и реализации проектов развития. А со стороны

предприятий – выполнение функций по социально-экономическому развитию территорий посредством участия в государственных мероприятиях, софинансирования проектов развития, количественного и качественного развития бизнеса и соответственно, обеспечения населения продовольствием, создания рабочих мест, развития технологий и увеличения налоговых поступлений.

Также можно отметить, что на сегодня отдельные вопросы организации и реализации ЧГП уже регулирует рядом основных нормативно-правовых актов Российской Федерации:

- Федеральный закон РФ от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- Федеральный закон РФ от 17.05.2007 г. № 82-ФЗ «О Банке Развития»;
- Постановление Правительства РФ от 14.12.2010 г. № 1016-ПП «Об утверждении Правил отбора инвестиционных проектов и принципалов для предоставления государственных гарантий Российской Федерации по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на осуществление инвестиционных проектов»;
- Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 г. № 134-ПП «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».

На региональном уровне также идет правовое закрепление ЧГП, к примеру, в Саратовской области принят Закон от 28.04.2010 г. № 62-ЗСО «Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве», который устанавливает цели, задачи, принципы, порядок, а также формы участия области в ГЧП. При этом закон определяет участие области в ГЧП как совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия между областью в лице Правительства или другого органа власти, с одной стороны, и частным предприятием с другой стороны, с целью реализации региональных инвестпроектов и целевых программ. Среди форм участия области в ГЧП перечислены следующие: долевое участие в уставных (складочных) капиталах юридических лиц, лизинг, аренда, концессия, создание и привлечение средств инвестиционных и венчурных фондов. Основными видами господдержки ГЧП обозначены: налоговые льготы и кредиты, госгарантии, льготные ставки арендной платы, консультационная, информационная и организационная поддержка, предоставление объектов залогового фонда для обеспечения обязательств при привлечении инвестиций. В качестве объектов соглашений о ГЧП предложены объекты транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры, объекты использования природных ресурсов, безопасности и правопорядка, а также объекты управления, к чему можно было бы отнести создание региональных Центров кластерного развития, однако среди объектов не указано ни одной отрасли АПК.

Дополнительно принятое Постановление Правительства Саратовской области от 10.12.2012 г. № 730-П «О мерах по реализации Закона Саратовской области от 28.04.2010 г. № 62-ЗСО «Об участии Саратовской области в государственно-частном партнерстве» определяет порядок взаимодействия органов исполнительной власти и частных партнеров при подготовке и рассмотрении документов по реализации проектов на основе ГЧП, а также устанавливает порядок проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП. На сегодняшний день в регионе реализуется ряд проектов в рамках данного закона, широко использующих возможности ГЧП [5]. Проект строительства аэропортового комплекса в 22 км от центра г. Саратова, подразумевающий создание транзитного хаба для внутренних и международных пассажирских и грузовых потоков. Проект модернизации водно-коммунального хозяйства (ВКХ) г. Саратова, преимуществами которого являются: гарантированный рынок сбыта услуг ВКХ, использование средств пенсионного фонда, выпуск инфраструктурных облигаций, предоставление госгарантий и минимизация инвестиционных рисков за счет использования господдержки. Комплексный проект строительства жилищной, социальной и транспортной инфраструктуры «Жилой район им. Ю.А. Гагарина» в г. Саратове, с общим бюджетом 150 млрд. руб., развернулся на площади в 813 га, где в период 2007–2020 гг. будет построено 5,5 млн. кв. м. жилья для 250 тыс. человек.

Подводя итог, можно отметить, что на сегодняшний день в мировой экономике активно развиваются механизмы частно-государственного партнерства, которые активно внедряются в отечественную практику управления, как на федеральном, так и на региональном уровне. Однако в сфере развития кластерной деятельности элементы ЧГП еще не нашли должного применения, расширение которого положительно сказалось бы на активизации процессов кластеризации, а соответственно повышения эффективности и конкурентоспособности взаимодействия предприятий АПК.

### Список литературы

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2011. - № 9. – С. 41–50.
2. Внедрение системы ЧГП в дошкольном, общем, дополнительном образовании (методическое, нормативно-правовое обеспечение) 2-этап: Частно-государственное партнерство в образовании. Часть 1. Разработка эффективных механизмов ЧГП в дошкольном, общем и дополнительном образовании. Аналитика, исследования, описание / И.В. Мангутова, М.Е. Белецкий, П.Е. Николов и др. – URL:

- [http://www.mirkin.ru/\\_docs/\\_partnerfin/analit\\_mat.pdf](http://www.mirkin.ru/_docs/_partnerfin/analit_mat.pdf) (дата обращения: 13.08.2013).
3. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др. ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
  4. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. – URL: [http://wwweatc.ru/rus/doc.id\\_71.book\\_1.php](http://wwweatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php) (дата обращения: 15.08.2013).
  5. Проекты ГЧП СО. – URL: <http://mininvest.saratov.gov.ru/government-private-partnership/PPPprojects.ppt> (дата обращения: 22.08.2013).
  6. Развитие частно-государственного партнерства в Российской Федерации. – URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investment\\_Policy/privgovpartnerdev/](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investment_Policy/privgovpartnerdev/) (дата обращения: 19.08.2013).
  7. Сердобинцев Д.В. Механизм формирования региональных агропромышленных кластеров на основе частно-государственного партнерства // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество). – 2013. - № 1. – С. 118–131.
  8. Хардина Ю.В. Государственно-частное партнерство в трансформирующемся российском обществе (политический аспект): Автореф. дис. канд. полит. наук. – М, 2007. – 23 с.
  9. Hall D. PPPs in the EU: a Critical Appraisal. – URL: <http://gala.gre.ac.uk/2880/1/2008-11-PPPs-crit.pdf> (дата обращения: 16.08.2013).
  10. User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. – URL: [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/ppp\\_user\\_guidebook\\_final\\_7-7-07.pdf](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/ppp_user_guidebook_final_7-7-07.pdf) (дата обращения: 20.08.2013).

**Рецензенты:**

Заворотин Е. Ф., д.э.н., профессор, заместитель директора по научной работе, ФГБНУ ПНИИЭОАПК, г. Саратов;

Полулях Ю.Г., д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник сектора информационных технологий в АПК, ФГБНУ ПНИИЭОАПК, г. Саратов.