

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

¹Ковригина С.В.,¹Леденева А.А.,¹Гоосен О.К.

¹ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет», Кемерово, Россия (650000, Кемерово, ул. Красная, 6), e-mail: svkovrigina@gmail.com

В России проекты ГЧП успешно развиваются с 2001 г. С этого времени начался опыт их практического применения. В настоящее время государственно-частное партнерство является важнейшим условием нормального развития и функционирования рыночной экономики, что подтверждается опытом как развитых, так и развивающихся стран, активно использующих механизмы ГЧП. Потенциал его использования для социально-экономического развития очень высокий. В России проекты ГЧП «обросли» дополнительными функциями, и зачастую для их классификации используется термин «квази-ГЧП». В статье осуществлена попытка провести оценку сложившихся проектов ГЧП, дать им характеристику и выяснить какие из них обладают признаками «квази-ГЧП». Проведенный анализ показал, что, несмотря на их «незрелость», они могут быть признаны «локомотивами» в реализации общественно значимых проектов в условиях зависимости от центрального финансирования и закрытом характере региональной власти, которые проявляются в некоторых регионах.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, регионы, государственно-частное партнерство, проекты ГЧП, оценка, квази-ГЧП.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS THE REGION DEVELOPMENT TOOL

¹Kovrigina S.V.,¹Ledeneva A.A.,¹Goosen O.K.

¹Kemerovo State University, Kemerovo, Russia (650000, Kemerovo, street Krasnaya, 6), e-mail: svkovrigina@gmail.com

Projects PPP successfully develop in Russia since 2001. From now an experience of their practical application has begun. Now the public-private partnership is the major condition of normal development and market economy functioning that proves to be true experience both developed, and the developing countries actively using mechanisms PPP. Potential of its use for social and economic development is very high. In Russia projects PPP "have acquired" with additional functions, and frequently for their classification the term "quasi-PPP" is used. In article attempt to spend an estimation of developed projects PPP is carried out, to give them the characteristic and to find out what of them possess signs "quasi-PPP". The carried out analysis has shown, that, despite their "immaturity", they can be recognized by "locomotives" in realization of socially significant projects in the conditions of dependence on the central financing and the closed character of the regional power which are shown in some regions.

Keywords: social and economic development, regions, public-private partnership, projects PPP, estimation, quasi-PPP.

В современной литературе выделяются различные формы взаимодействия государства и бизнеса: государственное администрирование, конструктивный диалог в целях достижения консенсуса, лоббирование, взаимовыгодное экономическое сотрудничество, коррупция [2]. Признанной во всем мире, наиболее перспективной формой взаимовыгодного экономического сотрудничества государства и бизнеса выступает государственно-частное партнерство (ГЧП). В последние десятилетия во всем мире наблюдается устойчивая тенденция роста числа таких проектов, поскольку ГЧП, основанные на совместном использовании бюджетных и частных средств, позволяют осуществлять масштабные, стратегические проекты, программы развития регионов и страны и обеспечивать ее высокую конкурентоспособность. В настоящее время государственно-частное партнерство является важнейшим условием нормального развития и функционирования рыночной экономики, что

подтверждается опытом как развитых, так и развивающихся стран, активно использующих механизмы ГЧП. За основу определения взят подход В.Г. Варнавского [1], под термином «государственно-частное партнерство» будет пониматься институциональный альянс, подкрепленный политической волей, между государством и частным бизнесом в целях повышения эффективности государственного управления, использования государственного имущества, реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР за счет передачи бизнесу ответственности за предоставление традиционных государственных услуг или выполнение функций [4].

Проекты ГЧП, обеспечивающие социально-экономическое развитие регионов, занимают одну из лидирующих позиций в системе инструментов региональной политики косвенного финансирования развитых зарубежных стран. **Целью данной статьи** является оценка уровня развития ГЧП в регионах и выявление их индивидуальной ГЧП-характеристики.

Для этого был использован Рейтинг готовности регионов к ГЧП [2], из которого был выбран для каждого из федеральных округов РФ один лидирующий регион и регион, занимающий одно из последних мест в округе, но имеющий опыт реализации ГЧП-проектов согласно базе ГЧП-ИНФО [5]. В результате был получен список из 25 регионов (см. табл. 1).

Таблица 1

Перечень регионов РФ, составляющих выборку для анализа

№ п/п	Место в Рейтинге	ФО	Регион	Общее количество проектов ГЧП
1.	1	СЗФО	Санкт-Петербург	10
2.	2	ПФО	Республика Татарстан	15
3.	3	СФО	Новосибирская область	1
4.	4	УФО	Свердловская область	9
5.	6	ЦФО	Воронежская область	1
6.	11	ЮФО	Краснодарский край	3
7.	17	СФО	Кемеровская область	16
8.	26	СФО	Иркутская область	2
9.	27	СФО	Омская область	7
10.	30	ЮФО	Волгоградская область	3
11.	31	СФО	Красноярский край	4
12.	36	СФО	Томская область	3
13.	37	ДВФО	Сахалинская область	1
14.	43	СЗФО	Мурманская область	1
15.	46	СФО	Республика Тыва	1
16.	51	СФО	Алтайский край	4
17.	61	СФО	Забайкальский край	1
18.	62	СКФО	Ставропольский край	3
19.	65	ЦФО	Владимирская область	1
20.	68	СФО	Республика Алтай	1
21.	69	СФО	Республика Бурятия	2
22.	72	ПФО	Ульяновская область	4
23.	75	УФО	Тюменская область	3
24.	77	СФО	Республика Хакасия	0
25.	79	ДВФО	Еврейская автономная область	1
Всего проектов ГЧП в представленных регионах				97

Матрица показателей, рассматриваемых по каждому из выбранных регионов, содержит 3 блока. Первый блок – блок готовности регионов к ГЧП – отражает уровень социально-экономического развития региона, обеспеченность его бюджета и его возможности проводить самостоятельную региональную политику и применять механизм ГЧП как ее инструмент.

Второй блок «ГЧП как инструмент региональной политики» содержит два подблока. Первый подблок «Направления региональной политики» дает представление о том, является ли регион точкой роста или регионом, нуждающимся в политике выравнивания. В зависимости от выбранного направления изменяются параметры применяемых в регионе проектов ГЧП. Предполагается, что для регионов выравнивания характерно небольшое количество проектов, преобладают проекты квази-ГЧП. В то же время очевидно, что высокий уровень дифференциации в абсолютном большинстве регионов требует политики выравнивания, в таком случае точками роста станут регионы, использующие оба направления. Второй подблок «Характер взаимоотношений «государство-бизнес» описывает уровень открытости, прозрачности, свободы и взаимной выгоды отношений, сложившихся между властью на уровне региона и бизнесом, оказывающий самое непосредственное влияние на параметры проектов ГЧП в регионе. Так, предполагается, что в закрытых регионах, регионах с высоким уровнем коррупции, преобладают квази- и нереальные (нереализованные и нереализуемые) проекты ГЧП.

Третий, итоговый, блок «Параметры проектов ГЧП» отражает параметры ГЧП, сложившиеся под влиянием вышеназванных ГЧП-факторов, и, кроме того, уровень зрелости ГЧП в регионе, характеризующийся количеством и долей квази-ГЧП в общем объеме ГЧП-проектов, количеством и долями реальных, т.е. реализуемых, и результативных, т.е. реализованных, проектов ГЧП. Предполагается группировка регионов на регионы с ГЧП-характеристикой «регионы зрелого ГЧП» и «регионы квази-ГЧП», а также средней группы, сочетающей ГЧП и квази-ГЧП.

Для выявления индивидуальных ГЧП-характеристик регионов проведен сравнительный анализ показателей, который исходил из ранжирования регионов на 3 группы. Статистические, натуральные, показатели регионов сравниваются со средним показателем по России, на основании чего региону присваивается 0 баллов, если его показатель ниже странового, 1 – выше и 2 – значительно выше (например, превосходит в 5-10 раз). Рейтинговые показатели также делятся на 3 группы, причем группы равны и учитывают общее количество регионов (рейтинг за июнь 2014 г. содержит уже 85 регионов, а не 83). Регионы 1-ой группы – регионы максимальной эффективности, 2-ой группы – средней и 3-ей – минимальной. Суммарное количество баллов, набранное регионом по

одному из блоков показателей, также попадает в одну из 3-х возможных групп – максимальные, средние и минимальные значения. Таким образом, регион может быть отнесен к одной из групп в рамках его характеристики относительно использования механизмов ГЧП как инструмента региональной политики. Результаты сравнительного анализа представлены далее в таблице 2.

Таблица 2

ГЧП-характеристики регионов

Группы регионов		
1. Готовность регионов к ГЧП		
Независимые регионы	Полузависимые регионы	Зависимые регионы
Республика Татарстан; Красноярский край; Сахалинская область; Тюменская область	Санкт-Петербург; Новосибирская область; Свердловская область; Воронежская область; Краснодарский край; Кемеровская область; Иркутская область; Омская область; Волгоградская область; Томская область; Мурманская область; Ставропольский край	Республика Тыва; Алтайский край; Забайкальский край; Владимирская область; Республика Алтай; Республика Бурятия; Ульяновская область; Республика Хакасия; Еврейская автономная область
2. ГЧП как инструмент региональной политики		
2.1. Направления региональной политики		
Регионы-точки роста	Регионы, использующие оба направления	Регионы выравнивания
Сахалинская область	Санкт-Петербург; Республика Татарстан; Свердловская область; Воронежская область; Томская область; Ульяновская область; Тюменская область	Новосибирская область; Краснодарский край; Кемеровская область; Иркутская область; Омская область; Волгоградская область; Красноярский край; Мурманская область; Республика Тыва; Алтайский край; Забайкальский край; Ставропольский край; Владимирская область; Республика Алтай; Республика Бурятия; Республика Хакасия; Еврейская автономная область
2.2. Характер взаимоотношений «регион-бизнес»		
Открытые регионы	Полуоткрытые регионы	Закрытые регионы
Республика Татарстан Новосибирская область Краснодарский край Красноярский край Республика Бурятия Тюменская область	Санкт-Петербург; Свердловская область; Воронежская область; Кемеровская область; Иркутская область; Омская область; Волгоградская область; Томская область; Сахалинская область; Мурманская область; Республика Тыва; Забайкальский край; Ставропольский край; Владимирская область; Ульяновская область; Республика Хакасия	Алтайский край; Республика Алтай; Еврейская автономная область
3. Параметры проектов ГЧП		
Регионы зрелого ГЧП	Регионы ГЧП и квази-ГЧП	Регионы незрелого ГЧП, квази-ГЧП
-	Санкт-Петербург; Республика Татарстан; Новосибирская область; Свердловская область; Воронежская область; Краснодарский край; Омская область; Красноярский край; Томская область; Сахалинская область; Мурманская область; Республика Тыва; Забайкальский край; Ставропольский край; Владимирская область; Республика Алтай;	Кемеровская область; Иркутская область; Волгоградская область; Алтайский край; Республика Бурятия; Тюменская область; Республика Хакасия; Еврейская автономная область

Таким образом, к независимым и полузависимым регионам относятся 16 регионов, к зависимым – 9 из 25 рассматриваемых. Регионами, способными осуществлять совершенно независимую РП, являются только Республика Татарстан, Красноярский край, Сахалинская и Тюменская области. Эти же регионы, за исключением Сахалинской области, являются открытыми с точки зрения отношений «регион-бизнес».

Как было указано ранее, вследствие высокого уровня региональной дифференциации, относительно рассматриваемых регионов регионы-точки роста – это, в первую очередь, Сахалинская область, а также Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Свердловская, Воронежская, Томская, Ульяновская и Тюменская области. Остальные 17 регионов – регионы выравнивания. Регионы СФО практически в полном составе – регионы выравнивания.

Что касается характера взаимоотношений «регион-бизнес», то, согласно анализу, среди рассматриваемых регионов только 3 являются полностью закрытыми: Алтайский край, Республика Алтай и Еврейская автономная область; 6 регионов – открытые, остальные 16 – полукрытые. Однако данный ГЧП-фактор основан исключительно на рейтинговых, а не натуральных оценках, поэтому не может быть достаточно объективным. Так, например, Кемеровская область по показателю «Индекс открытости правительства» занимает 25 место, или первую, т.е. лучшую, группу. Однако по показателю, связанным с данным, «Рейтинг информационной открытости губернаторов» – 63 место, или третью, т.е. худшую, группу. Это говорит о недостоверности одного из показателей, в то время как в целом, регион попадает в среднюю группу. Более того, характер ГЧП-фактора подразумевает, что чем более закрыт регион, тем недостовернее показатели рейтингов. В связи с этим необходимо анализировать каждый показатель в отдельности.

ГЧП-характеристика регионов по уровню зрелости ГЧП показала, что регионы зрелого ГЧП в рассматриваемой выборке отсутствуют, что вполне соответствует специфике российского ГЧП. Тем не менее, регионы разделились на 2 группы: использующие только квази-ГЧП – 8 регионов и использующие ГЧП и квази-ГЧП одновременно – 17 регионов (условно – регионы ГЧП). Как и предполагалось, в основном регионы ГЧП представлены независимыми и полузависимыми, открытыми и полукрытыми регионами: Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Новосибирская, Свердловская, Воронежская области, Краснодарский край, Омская область, Ставропольский край, Томская, Сахалинская, Мурманская области и др. Причем, среди регионов ГЧП имеются регионы выравнивания, что говорит о низком влиянии направления РП на степень использования в ней ГЧП:

Мурманская, Владимирская, Новосибирская области, Ставропольский, Забайкальский, Красноярский края и др. В то же время, Тюменская область, являющаяся открытым и независимым регионом-точкой роста, отнесена к регионам квази-ГЧП. Тюменская и Сахалинская области вообще являются довольно репрезентативными регионами среди анализируемых. Это независимые регионы-точки роста с максимально высокими уровнями ВРП и российских и иностранных инвестиций на душу населения в выборке. Однако опыт осуществления проектов ГЧП невысокий: в Тюменской области – квази-ГЧП, в Сахалинской - всего 1 ГЧП-проект. Иными словами, эти регионы схожи по таким ГЧП-факторам, как готовность осуществлять независимую РП и использовать ГЧП как ее инструмент в рамках ее направления, но имеют различные параметры проектов ГЧП. Единственным ГЧП-фактором, обуславливающим различия в опыте ГЧП, выступает «характер взаимоотношений «регион-бизнес», по которому Тюменская область, тем не менее, является открытым регионом, а Сахалинская – полуоткрытым. Однако если рассматривать данный фактор по показателям, то эти области отличаются максимальными показателями уровня коррупции среди всех рассматриваемых в данной работе регионов. Отсюда следует, что при высоких показателях ВРП и инвестиций в эти регионы решающим фактором, тормозящим развитие ГЧП в Сахалинской и Тюменской областях, является закрытый, неравноправный и нелегитимный характер взаимоотношений между региональными властями и бизнесом.

Таким образом, оценка уровня развития ГЧП-проектов в российских регионах показала, что большое количество квази-ГЧП-проектов – это не отрицательная характеристика, а наоборот, возможность реализации общественно значимых проектов в условиях зависимости от центрального финансирования и закрытом характере региональной власти, которые проявляются в некоторых регионах.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 13-12-42009 «Квази-ГЧП проекты как фактор становления и развития института государственно-частного партнерства в России»

Список литературы

1. Государственно-частное партнерство: теория и практика // В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев. – М.: ГУ-ВШЭ, 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.hse.ru/news/17990346.html> (дата обращения – 09.12.2013).
2. Готовность регионов к ГЧП // ГЧП Журнал. – 2014. - №1 (4) – С. 77-87.
3. Институт правовой охраны собственности и предпринимательства // Передовые формы взаимодействия предпринимательства с государством [Электронный ресурс]. - Режим доступа: URL: <http://law-business.ru/article4.html> (дата обращения – 09.12.2013).

4. Нижегородцев, Р.М., Никитенко, С.М., Ковригина, С.В. [и др.] Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: мировой опыт и перспективы России / Под науч. ред. Р.М. Нижегородцева, С.М. Никитенко, Е.В. Гоосен. – Кемерово: ООО «Сибирская издательская группа», 2012. – 482 с.

5. Проекты // ГЧП-ИНФО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.pppi.ru/projects> (дата обращения – 01.08.2014).

Рецензенты:

Кудряшова И.А., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики, зам. директора по научной и инновационной работе Кемеровского института (филиала) ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», г. Кемерово;

Никитенко С.М., д.э.н., профессор кафедры мировой экономики Кемеровского института (филиала) ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», директор ООО «ИНЦП «Иннотех», г. Кемерово.