

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ КЛАСТЕРНОЙ ПОЛИТИКИ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

Горбунов В.Н.¹, Агишева А.А.¹, Старкова А.М.¹

¹ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет архитектуры и строительства», Пенза, Россия (440028, г Пенза, ул. Германа Титова, 28), e-mail: asstarkova@mail.ru

В статье рассмотрены перспективы реализации кластерной политики на основе принципов государственно-частного партнёрства, выявлены основные направления развития кластерных процессов. Рассмотрена практика реализации кластерных проектов с применением инструментов партнёрства, что позволило выделить различные модели государственно-частного партнёрства с различными соотношениями форм организации и кооперации, видов источников финансирования. Выявлено, что в современных условиях рациональной формой государственно-частного партнёрства является концессия в виде создания вертикально интегрированных компаний под контролем государства. Определено, что ограничения на применение государственно-частного партнёрства следует использовать для стратегических предприятий, естественных монополий, предприятий, обеспечивающих работу систем жизнеобеспечения населения и предприятий; механизмы партнёрств могут различаться в зависимости от объёма передаваемых частному партнёру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков, ответственности за проведение работ.

Ключевые слова: кластерная политика, государственно-частное партнёрство, инвестиционная политика, социально-экономическое развитие.

PROSPECTS FOR IMPLEMENTING CLUSTER POLICIES BASED ON PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Gorbunov V.N.¹, Agisheva A.A.¹, Starkova A.M.¹

¹Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia (440028, Penza, street Germana Titova, 28), e-mail: asstarkova@mail.ru

The article discusses the prospects of implementation of cluster policy on the basis of public-private partnerships, identified the main directions of development of cluster processes. The practical implementation of cluster projects using the tools of partnership that allowed highlight various models of public-private partnership with the various forms of organization of relations and co-operation, types of funding sources. Revealed that in the present conditions rational form of public-private partnership is a concession in the form of vertically integrated companies under state control. Determined that the restrictions on the use of public-private partnership should be used for strategic enterprises, natural monopolies, businesses catering to the life support systems of people and businesses; mechanisms for partnerships may vary depending on the amount transferred to the private partner of property rights, investment obligations of the parties, the principles of risk-sharing, responsibility for the execution of works.

Keywords: cluster policy, public-private partnership, investment policy, socio-economic development.

Несмотря на кризис, который, по различным оценкам, может перейти в новую фазу, существуют возможности для экономического роста, повышения производительности и эффективности производства. Развитие взаимодействия бизнеса и государства – путь к формированию эффективной экономической политики, что в свою очередь приведет к развитию отраслей, инфраструктуры и росту валового внутреннего продукта [3].

Материал и методы исследования

Практическим инструментом взаимодействия власти и бизнеса является государственно-частное партнёрство. Государство может совместно с частным бизнесом финансировать крупномасштабные проекты, участвовать в уставном капитале,

предоставлять государственные гарантии инвесторам. Государственно-частное партнёрство в зарубежных странах доказало свою жизнеспособность, где занимает ведущие позиции в ЖКХ, дорожном и жилищном строительстве.

Термин «государственно-частное партнёрство» появился в начале 90-х гг. XX в. и связан, главным образом, с «британской моделью» государственно-частного партнёрства. В 1992 г. правительство Д. Мейджора объявило о так называемой «частной финансовой инициативе» (Private Finance Initiative – PFI), которая представляла собой модернизированную концепцию управления государственной собственностью [7].

Государственно-частное партнёрство представляет собой взаимовыгодное средне- и долгосрочное сотрудничество между государством и бизнесом, реализуется в различных формах и ставит своей целью решение политических и общественно значимых задач на государственном, региональном и местном уровнях [5].

Представителями власти и бизнеса констатируется необходимость подготовки изменений в бюджетное законодательство, которые сняли бы барьеры на пути финансирования государственно-частного партнёрства из Инвестиционного фонда РФ, а также о создании в федеральных округах и субъектах России местных отделений Инвестиционного фонда РФ. При этом региональные инвестиционные фонды уже создаются для одобрения региональных инвестиционных проектов [1].

В мировой практике есть множество примеров решения крупномасштабных задач социально-экономического развития на основе эффективного взаимодействия общественного и частного секторов. Они отличаются по количеству обязательств сторон соглашения. При этом степень участия стороны в проекте зависит от размера взятых ею обязательств.

Реализация механизма государственно-частного партнёрства позволит повысить эффективность кластерной политики [8]: взаимодействия государства и бизнеса, использования государственных ресурсов, реализации государственных полномочий, российской экономики и отдельных регионов на базе роста их инвестиционной привлекательности [2, 4].

Государственно-частное партнёрство подразумевает такое сочетание экономической политики, действий государственных органов, государственных организаций и предприятий, частного сектора экономики, которые позволят:

- активизировать производственную кооперацию крупных, средних и малых предприятий;
- расширять применение аутсорсинга как форму работы разных уровней бизнеса;

- оказывать государственную поддержку субъектам хозяйствования, которая предусматривает создание благоприятных условий при осуществлении производственно-хозяйственной деятельности, снятие различных барьеров, упрощение в работе (это налоговые вопросы, оптимизация административных процедур, снижение уровней регулирования ценообразования, минимизация контрольной деятельности и т.д.) [9].

Существуют такие формы государственно-частного партнёрства, как взаимодействие на основе контракта; договор аренды; соглашение о разделе продукции, инвестиционный контракт; концессия; акционирование, долевое участие частного капитала в государственных предприятиях и совместных предприятиях [6].

Практика реализации кластерных проектов с применением инструментов партнёрства позволяет выделить следующие модели государственно-частного партнёрства с различными соотношениями форм организации и кооперации, видов источников финансирования (таблица 1).

Таблица 1

Основные модели государственно-частного партнерства

Наименование модели	Форма собственности	Форма управления	Вид источника финансирования
Модель оператора	Частная или государственная	Частная	Частный
Модель кооперации	Частная или государственная	Частная или государственная	Частный или государственный
Модель концессии	Государственная	Частная или государственная	Частный или государственный
Договорная модель	Частная или государственная	Частная	Частный
Модель лизинга	Частная	Частная или государственная	Частный или государственный

Выбор модели производится в зависимости от сферы реализации соглашения. Мировая практика показывает, что в отдельных отраслях одни модели имеют большую эффективность по сравнению с другими. Модель оператора характеризуется четким разделением ответственности между частным партнёром и государством при сохранении контролирующих функций за государством [6].

Модель кооперации используется в ситуациях, когда нечетко выделены и определены предоставляемые услуги и трудно определить налогооблагаемую базу и рассчитать

амортизацию. В этом случае партнёрство реализуется через совместную проектную компанию государства и частного инвестора.

Договорная модель применима в отрасли, в которой инвестиции как правило направляются на снижение текущих издержек. Эффект, полученный от уменьшения операционных затрат, нередко превышает размер инвестиций.

Модель лизинга применяется при сооружении общественных зданий и сооружений. В мировой практике накоплен большой опыт государственно-частного партнёрства органов местного самоуправления с частным бизнесом с применением лизинговых форм взаимодействия [10].

В современных условиях рациональной формой государственно-частного партнёрства является концессия в виде создания вертикально интегрированных компаний под контролем государства. Ограничения на применение государственно-частного партнёрства следует использовать для стратегических предприятий, естественных монополий, предприятий, обеспечивающих работу систем жизнеобеспечения населения и предприятий. Механизмы партнёрств могут различаться в зависимости от объёма передаваемых частному партнёру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков, ответственности за проведение работ [6].

Первый из них – BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – передача) [6]. Этот механизм используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счёт концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По истечении срока объект возвращается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство.

Второй механизм – BOOT (Build, Own, Operate, Transfer строительство – владение – эксплуатация/управление передача) [6]. В этом случае частный партнёр получает не только правомочие пользования, но и владения объектом в течение срока соглашения, по истечении которого он передается публичной власти. Существует также обратный BOOT, при котором власть финансирует и возводит инфраструктурный объект, а затем передает его в доверительное управление частному партнёру с правом для последнего постепенно выкупить его в свою собственность.

Механизм BTO (Build, Transfer, Operate – строительство – передача – эксплуатация/управление) предполагает передачу объекта публичной власти сразу по завершении строительства [6]. После приема государством он переходит в пользование частного партнёра, но без передачи ему права владения.

При реализации механизма BOO (Build, Own, Operate – строительство – владение – эксплуатация/управление) созданный объект по истечении срока соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора.

В использовании механизма BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – обслуживание – передача) специальный акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов [6].

DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование – строительство – владение – эксплуатация/управление – передача) [6]. Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование.

В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация/управление), помимо ответственности частного партнера за проектирование, специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов [6].

Государственно-частное партнерство является одним из инструментов экономической политики, который позволяет установить эффективные отношения государства и бизнеса и институализировать их в виде социальных и политических норм и правил взаимодействия.

Государственно-частное партнерство в форме концессий, акционирования и др. может широко использоваться для модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры городов, строительства и эксплуатации железных дорог, развития обрабатывающих отраслей и т.д.

Модернизация существующей производственной инфраструктуры возможна с привлечением отечественного и международного капитала на базе государственно-частного партнерства. Комплекс отраслей производственной инфраструктуры (электроэнергетика, автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, трубопроводный транспорт, коммунальное хозяйство) является наиболее уязвимым местом российской экономики, так как его состояние – источник возможных структурных, техногенных и иных кризисов и катастроф. Основные фонды крайне изношены. За последние два десятилетия практически не осуществлялось инвестиций в развитие инфраструктуры, не строились новые мощности. Даже в условиях продолжившегося в течение последних лет экономического роста в России не наблюдалось адекватного увеличения производства и массивного притока инвестиций в производственную инфраструктуру. Важнейшие причины этого заключаются в недостатке бюджетных средств для обеспечения расширенного воспроизводства в отраслях инфраструктуры, институциональной неготовности собственника к передаче определенных

прав на инфраструктуру бизнесу, высоких рисках инвестирования в капиталоемкие объекты при отсутствии гарантий государства.

Достаточно сложно вывести единую универсальную формулу, которая позволила бы определить, когда следует переходить от полного государственного участия в создании объекта инфраструктуры к форме государственно-частного партнёрства. Вместе с тем существуют значительные преимущества заключения различного рода концессионных соглашений между государством и бизнесом для реализации крупных инвестиционных проектов развития инфраструктуры:

1. Положительный социально-экономический эффект. Возможность ускоренной реализации инвестиционного проекта, соответствующего государственным нуждам и интересам.

2. Экономия бюджетных средств за счёт привлечения финансирования со стороны частного сектора. Механизм государственно-частного партнёрства позволяет государству существенно уменьшить объём своих капитальных вложений в объект инвестирования за счёт средств частных инвесторов.

3. Привлечение управленческого и интеллектуального капитала частного сектора. Представители частного сектора осуществляют независимую проверку окупаемости проекта. Продолжительность строительства инвестиционного объекта сокращается в силу необходимости соблюдения интересов инвестора и возврата вложенных им средств в наиболее короткие сроки. Контроль качества работ и целевого использования выделенных средств существенно ужесточается благодаря дополнительному надзору со стороны инвестора, которому по завершении строительства предоставляется право на платную эксплуатацию объекта.

4. Возможность избежать бюджетных затрат на эксплуатацию. Все затраты на содержание объекта на период его платной эксплуатации производятся за счёт инвестора.

Важным является вопрос, касающийся определения оптимальной доли участия инвестора в прибыли и в общем объёме инвестиций, вне зависимости от отрасли реализации проекта. Отсюда – два важных следствия:

– каждый участник проекта самостоятельно устанавливает для себя цели и определяет интересы, в соответствии с которыми он оценивает выгодность проекта;

– разработчик проекта должен по возможности понимать цели и интересы участника и обосновывать выгоду его участия в проекте теми показателями, которые эти цели и интересы отражают лучше.

Формирование стимулов для инвестиционной деятельности должно опираться на создание возможностей достижения максимальной рентабельности. Инвесторам необходимы

не временные льготы, а долгосрочные гарантии возврата вложенного капитала. В свою очередь, в обмен на предоставленные правовые гарантии стабильности государство может настаивать на новых формах контроля, на прозрачности отчётности.

Для привлечения инвесторов в инвестиционные проекты развития кластерной инфраструктуры, реализуемые по схеме государственно-частного партнёрства, государство может применять стимулирующие инвестора меры для обеспечения требуемой инвестору доходности.

Эффективность инвестиционных процессов создания кластера и разработки проекта государственно-частного партнёрства зависит от уровня взаимодействия власти и бизнеса. Характер связей в кластерной системе между предприятиями, производящими промежуточную и конечную продукцию, и предприятиями, производящими оборудование, определяется мерами государственного регулирования инвестиционной деятельности. Относительно проектов государственно-частного партнёрства регулирующие инструменты инвестиционной политики также необходимы, так как эффективность их применения будет во многом определять уровень инвестиционной активности в области реализации социально значимых проектов, направленных на повышение качества жизни населения и развитие производственного потенциала. Источниками инвестиционных ресурсов реализации проектов государственно-частного партнёрства на федеральном уровне являются Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк, Российская венчурная компания и др. Возможно создание подобных институтов и на региональном уровне. Обязательным условием привлечения инвестиций в модернизацию отраслевых комплексов на основе кластерного подхода и проекта государственно-частного партнёрства является наличие эффективного механизма прохождения и поддержки инвестиционных проектов.

Таким образом, негативное влияние внешних факторов, обусловленных экономическим кризисом, приводит к трансформации производственного и организационного потенциала предприятий, предопределяя их дальнейшую стратегию выживания в рыночном пространстве как единственно возможную в существующих условиях. Элементами этой стратегии может стать кластерный подход.

Список литературы

1. Англичанинов В.В. Развитие промышленных комплексов на основе кластерных образований [Текст]: монография. / В.В. Англичанинов; Нижегород. гос. архит.-строит. ун-т. – Н. Новгород: ННГАСУ, 2009. – 332 с. – С. 188.

2. Горбунов В.Н. Формирование и развитие эффективных зон деятельности предприятий строительного комплекса: автореф. дис. ... канд. экон. наук. - Пенза, 2006. - 24 с.
3. Горбунов В.Н., Дмитриева Т.Н., Ханьжов И.С. Особенности новой фазы развития жилищного строительства // Вестник магистратуры. - 2014. -№ 7-2 (34). -С. 38-40.
4. Горбунов В.Н., Оськина И.В., Ханьжов И.С. Проблемы формирования инвестиционной привлекательности инновационных проектов в строительной сфере // Современные проблемы науки и образования. -2014. -№ 4; URL: www.science-education.ru/118-14150 (дата обращения: 10.02.2015).
5. Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России.//Портал по вопросам лоббизма Lobbying.ru. (http://lobbying.ru/index.php?article_id=2359). (дата обращения 10.02.2015).
6. Дерябина М.А. Доклад на секционном ученом совете научного направления «Теория экономики» «Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства». // Сайт Института экономики РАН (<http://www.inecon.ru/ru/index.php?go=Content&id=29>). С.13 (дата обращения 10.02.2015)/
7. Кашин Сергей. Британия на хозрасчёте. // Секрет фирмы. — 2005. — № 30(117). // Сайт ЗАО «Коммерсантъ. Издательский дом». (<http://www.kommersant.ru/doc/862041>). (дата обращения 27.02.2014).
8. Максимчук О.В., Горбунов В.Н., Мещерякова О.К. Особенности формирования кластерной системы в строительной сфере // Региональная архитектура и строительство. - 2012. -№2. -С. 196-199.
9. Хрусталева Б.Б., Саденко С.М., Горбунов В.Н. Необходимость проведения комплексной экспертизы при формировании стратегии развития строительного комплекса // Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Строительство и архитектура. - 2008. -№1. -С. 88-94.
10. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. №2. С.13-14.

Рецензенты:

Тараканов О.В., д.т.н., профессор, декан факультета управления территориями, заведующий кафедрой кадастра недвижимости и права ПГУАС, г. Пенза;

Хаметов Т.И., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой землеустройства и геодезии ПГУАС, г. Пенза.