

УДК 334.021

*О.К. Мещерякова, С.А. Степанцова***АНАЛИЗ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Рассмотрено становление, развитие, внедрение государственно-частного партнерства (ГЧП) в регионах РФ. Приведена статистика практического применения механизма ГЧП в субъектах за последние пять лет. Осуществлен анализ законодательного обеспечения и понимания такого рода сотрудничества государства и бизнеса в вопросах софинансирования проектов на региональном уровне, в частности, на примере Воронежской области. На основе оценки сегодняшней ситуации в сфере ГЧП в субъектах РФ поднят вопрос о необходимости принятия на федеральном уровне закона о ГЧП и разработки стратегии введения ГЧП, а именно четкого определения понятия с характерными особенностями и отличиями от других взаимодействий государства и бизнеса. Рассмотрены проблемы, с которыми сталкиваются региональные центры: нехватка квалифицированных кадров и низкая заинтересованность региональных бизнес-структур в участии в таком роде проектах. Определены возможные пути их решения.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, законодательство, регионы, Воронежская область, центры развития ГЧП.

Важнейшей функцией государства является выполнение социальных обязательств перед своими гражданами. Обеспеченность доступным и комфортным жильем, объектами социально-культурного назначения, устойчивое функционирование жилищно-коммунального хозяйства являются определяющими показателями качественной жизни населения страны.

Для модернизации и технологического развития экономики России в целом, а также для выполнения социальных гарантий государственная власть ищет пути взаимодействия с бизнесом: создает индустриальные парки, особые экономические зоны, территориально-производственные кластеры, а также разрабатывает новые экономические модели сотрудничества.

Но об эффективности взаимодействия власти и бизнеса можно судить по показателям уровня жизни в субъектах РФ, так как именно на региональном уровне складываются хозяйственные отношения и эффективные экономические модели партнерства.

В последнее время перед администрациями многих субъектов РФ встает вопрос о формировании механизмов социальной ответственности частных предприятий перед населением региона, а также о привлечении инве-

*О.К. Meshcheryakova,  
S.A. Stepanцова***ANALYSIS OF PRACTICAL APPLICATION OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP TOOL AT THE REGIONAL LEVEL**

Formation, development, and implementation of public-private partnerships in the regions of the Russian Federation are considered in the article. Statistics of practical application of the public-private partnership tool in the regions is provided for the last five years. The overview of the effective legislation and understanding of this form of cooperation between the state and the business sector in the co-funding of projects at the regional level is performed and exemplified by the Voronezh region. A number of issues are raised on the basis of the assessment of the current status of public-private partnerships in the RF regions; namely, there is a need for a federal law governing public-private partnerships to be passed, a strategy of their application to be developed and a clear definition of this notion and its distinguishing features to be formulated to clarify the difference between the public-private partnership and other forms of interaction between the state and the business sector. The problems of regional centres are considered, including, among others, shortage of skilled personnel and low willingness of regional businesses to get involved in the above projects. Potential solutions are outlined.

*Key words:* public-private partnership, legislation, regions, Voronezh region, centres of development of public-private partnerships.

стором к реализации социально-значимых проектов, финансирование которых ограничено бюджетом. Одним из вариантов сотрудничества государства и бизнеса в вопросах софинансирования проектов является государственно-частное партнерство (ГЧП) [1].

Анализ становления и развития ГЧП в регионах показал (по данным региональных администраций), например, что в субъектах Центрального федерального округа уже реализовано 6 ГЧП-проектов в инфраструктуре, в процессе реализации находятся 19 и 18 планируется к реализации [2].

В Сибирском федеральном округе лидирующей отраслью по количеству реализованных проектов и планируемых к осуществлению в рамках ГЧП является жилищно-коммунальное хозяйство — 22 проекта. Также с применением механизмов ГЧП осуществляется 19 проектов в области комплексного развития территорий и 18 проектов в транспортной отрасли [3].

На территории же Уральского федерального округа с 2008 г. реализуется 98 инфраструктурных проектов, из которых только 16 можно отнести к проектам ГЧП. Наибольшее количество реализуется в ЖКХ (6) и энергетическом комплексе (4) [4].

Любые экономические отношения регулируются нормативно-правовыми актами, что очевидно необходимо и для государственно-частного партнерства. Так, в большинстве субъектов приняты соответствующие законы и постановления, но 34 региона сегодня не имеют необходимых законодательных документов, а 15 регионов такие законы приняли только в 2011 г. [5]. К их числу относится и Воронежская область, где закон №151-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Воронежской области» вступил в силу только 01.11.2011 г.

Поэтому одной из проблем, тормозящей практическое применение механизмов ГЧП в Российской Федерации, является отсутствие «ясной картинки»: прозрачного законодательного урегулирования такого рода взаимодействия власти и бизнеса. Назрела необходимость создать определенный документ, в котором будут понятны механизмы ГЧП, а также сконцентрированы опыт и знания в области реализации всех форм ГЧП. В связи с чем на федеральном уровне помимо закона «О концессионных соглашениях» следует рассмотреть и принять более общий закон «О государственно-частном партнерстве».

Принятие федерального закона позволит привести в соответствие региональные нормативно-правовые акты, снизить правовые риски, привлечь к финансированию проектов ГЧП институты развития России, такие как ГК «Внешэкономбанк», Инвестиционный фонд РФ.

Кроме того, в региональных органах власти (в частности, в Белгородской, Брянской, Владимирской, Ивановской, Липецкой, Смоленской, Орловской и Тамбовской областях) рассматривают ГЧП очень широко — как «взаимодействие бизнеса и власти для реализации проектов в тех сферах, ответственность за развитие которых относится к государственным (муниципальным) функциям» [2].

Представители некоторых регионов (Московской, Ярославской, Тверской областей) более узко и глубоко понимая данную модель, декларируют, что сферой применения ГЧП должны быть инфраструктурные проекты. Сотрудники администрации Воронежской области трактуют ГЧП как взаимовыгодное сотрудничество сторон ГЧП, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, направленных на развитие инновационного и промышленного потенциала Воронежской области, реализацию значимых инвестиционных и высокоэффективных энергосберегающих про-

ектов, выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции или новому строительству объектов инженерной инфраструктуры и другого взаимодействия на условиях разделения рисков, компетенции и ответственности [2].

Таким образом, в большинстве случаев на региональном уровне не существует четкого понятия ГЧП. Отсутствие концептуальной основы ГЧП приводит к тому, что регионы развивают данное взаимодействие «по-своему», и, зачастую, ошибочно. Это, в свою очередь, может привести к негативным последствиям: социально-экономический результат может не соответствовать прогнозу.

Поэтому разработка стратегии введения ГЧП, а именно, четкое определение понятия с характерными особенностями и отличиями от других взаимодействий государства и бизнеса должна быть выполнена на федеральном уровне, но при этом в стратегии необходимо учесть специфические особенности регионов РФ. Выработка единой концептуальной основы понятия ГЧП позволит конкретно и эффективно выстроить организационную структуру и систему управления. А это, в свою очередь, приведет к формированию понятий целей, задач, принципов, механизмов и инструментов ГЧП в рамках реализации проектов на федеральном и региональном уровнях [6].

Часть обязательств по созданию необходимой институциональной правовой, экономической, организационной среды в сегодняшней ситуации взяли на себя региональные центры развития ГЧП. Это совместный проект Министерства регионального развития РФ и некоммерческого партнерства «Центр развития ГЧП». Цель проекта — помочь регионам определить приоритетные проекты в области инфраструктуры, грамотно их структурировать и привлечь внебюджетное финансирование. В 2010—2011 гг. в рамках новой модели координации регионального развития были подписаны соглашения о взаимодействии НП «Центр развития ГЧП» с администрациями регионов [7]. Так, в Воронежской области Центр ГЧП начал свою работу в конце 2011 г. на базе автономного учреждения Воронежской области «Агентство по привлечению инвестиций Воронежской области». Основной функцией Центра является сопровождение ГЧП-проектов (организация подготовки, координация и контроль исполнения ГЧП-проектов) [8].

В Воронежской области, как и в других субъектах РФ, учредители региональных центров ощущают нехватку квалифицированных специалистов. В России только зарождается образовательное пространство для подготовки сотрудников, способных грамотно подготовить пакет документов по проекту ГЧП, т.е. просчитать все риски и спрогнозировать социально-экономический результат. Проведение НП «Центр развития ГЧП» и Центром ГЧП Внешэкономбанка различного рода семинаров и конференций, безусловно, способствует подготовке специалистов. Но такой способ обучения несет только поверхностный характер, не способный отразить основные системные «правила игры» при реализации проектов ГЧП.

Лишь в 2011 г. Московский государственный институт международных отношений МИД России открыл кафедру экономической политики и государственно-частного партнерства. В числе основных задач кафедры разработка, усовершенствование и внедрение в образовательный процесс специальных и общих курсов по проблематике отношений государства, бизнеса и общества; подготовка бакалавров и магистров, специализирующихся по вопросам ГЧП, отношений с органами государственной власти и общественными организациями, а также проведение семинаров и программ повышения квалификации по ГЧП для госсектора и бизнеса [9].

Но даже если региональные власти будут иметь грамотных специалистов в области ГЧП, то вопрос успешного применения ГЧП для реализации проектов остается открытым.

Например, со стороны администрации Воронежской области сделано многое для становления ГЧП, но при этом еще не заключено ни одно соглашение, не подписан ни один договор. Такое положение дел говорит о том, что представители бизнес-структур не готовы к участию в проектах, в которых могут быть использованы инструменты ГЧП. А, значит, региональному центру Воронежской области необходимо обеспечить доверие бизнеса к этому новому для региона типу хозяйственных отношений: обосновать преимущества участия в проектах ГЧП. А это — привлечение бюджетных денег для реализации проекта, разделение рисков, поддержка администрации при оформлении документации, оказание консультативной помощи, информационная поддержка.

Таким образом, можно сделать вывод, что Воронежская область, как и многие регионы России, сталкивается с различного рода проблемами практического применения механизмов ГЧП, но при этом общую динамику развития такого рода сотрудничества государства и бизнеса можно оценить как положительную. На данном этапе становления ГЧП необходимо заметить, что региональные органы власти берут на себя инициативу по проработке данного вопроса с точки зрения законодательной и концептуальной основы: определения правил игры, выявления общего языка, который был бы понятен и приемлем как для чиновника, так и для представителя бизнеса. Но вопрос внедрения ГЧП требует еще и определенной «зрелости» со стороны представителей региональных бизнес-структур, которые в большинстве случаев с опаской относятся к такому взаимодействию власти и бизнеса.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мещерякова О.К. Частно-государственное партнерство и инвестиционная привлекательность ЖКХ // Вестник Воронеж. гос. техн. ун-та. 2007. Т. 3, № 12. С. 170—171.
2. Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура : аналит. отчет, дек. 2009 — апр. 2010 / Ин-т современного развития, Центр развития госуд.-частного партнерства. М. : ИСОП, 2010. 128 с.
3. Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Сибирском федеральном округе : аналит. отчет, окт. 2010 — янв. 2011 / Центр развития госуд.-частного партнерства, Министерство регионального развития РФ. М., 2011. 138 с.
4. Реализация инфраструктурных проектов и развитие механизмов государственно-частного партнерства в Уральском федеральном округе : аналит. отчет, окт. 2010 — янв. 2011 / Центр развития госуд.-частного партнерства, Министерство регионального развития РФ. М., 2011. 44 с.
5. Басаргин В. Заседание президиума Государственного совета «О повышении роли регионов в модернизации экономики России» [Электронный ресурс]: 11 ноября 2011 // Официальный сайт президента Российской Федерации. URL: [http://state.kremlin.ru/state\\_council/13477](http://state.kremlin.ru/state_council/13477) (дата обращения: 15.12.2011).
6. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления // Отечественные записки. 2004. № 6(20).
7. Регионы [Электронный ресурс]: Центр развития ГЧП. URL: <http://pppcenter.ru/ru/regions> (дата обращения: 14.01.2012).
8. Структура, цели и задачи регионального центра ГЧП Воронежской области [Электронный ресурс] / Региональный центр государственно-частного партнерства Воронежской области. URL: [http://www.apivrn.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145&Itemid=137](http://www.apivrn.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=137) (дата обращения: 17.01.2012).
9. Кафедра ЭПГЧП в МГИМО [Электронный ресурс]: деятельность Центра развития государственно-частного партнерства. URL: [http://pppcenter.ru/ru/activities/mgimo/cath\\_ppp](http://pppcenter.ru/ru/activities/mgimo/cath_ppp) (дата обращения: 14.01.2012).

## REFERENCES

1. Mescheryakova O.K. *Chastno-gosudarstvennoe partnerstvo i investitsionnaya privlekatel'nost' ZhKKh* [Public-Private Partnership and Investment Attractiveness of the Sector of Housing and Public Utilities], *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta* [Bulletin of Voronezh State Technical University], 2007, vol. 3, no. 12, pp. 170—171.
2. *Razvitie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v regionakh TsFO: investitsii i infrastruktura: analit. otchet, dek. 2009 — apr. 2010* [Development of the Public-Private Partnership in the Regions of the Central Federal District. Investments and Infrastructure: Analytical Report, December 2009 — April 2010]. *Institut sovremennogo razvitiya, Tsentrazvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva* [Institute of Contemporary Development, Centre for Development of Public-Private Partnership]. Moscow, ISOR Publ., 2010, 128 p.
3. *Realizatsiya infrastrukturykh projektov i razvitie mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Sibirskom federal'nom okruge: analit. otchet, okt. 2010 — yanv. 2011* [Implementation of Infrastructural Projects and Development of the Tool of Public-Private Partnership in the Siberian Federal District: Analytical Report, October 2010 — January 2011]. *Tsentrazvitiya gosud.-chastnogo partnerstva, Ministerstvo regional'nogo razvitiya RF* [Centre for Development of Public-Private Partnership, Ministry of Regional Development of the RF]. Moscow, 2011, 138 p.
4. *Realizatsiya infrastrukturykh projektov i razvitie mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Ural'skom federal'nom okruge: analit. otchet, okt. 2010 — yanv. 2011* [Implementation of Infrastructural Projects and Development of Public-Private Partnership Tools in the Ural Federal District: Analytical Report, October 2010 — January 2011]. *Tsentrazvitiya gosud.-chastnogo partnerstva, Ministerstvo regional'nogo razvitiya RF* [Centre for Development of Public-Private Partnership, Ministry of Regional Development of the RF]. Moscow, 2011, 44 p.
5. Basargin V. *Zasedanie prezidiuma Gosudarstvennogo soveta «O povyshenii roli regionov v modernizatsii ekonomiki Rossii»: 11 noyabrya 2011* [Meeting of the Presidium of the State Council “On Strengthening the Role of Regions in Modernization of the Economy of Russia”]. Available at: [http://state.kremlin.ru/state\\_council/13477](http://state.kremlin.ru/state_council/13477). Date of access: 15.12.2011.
6. Varnavskiy V.G. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v Rossii: problemy stanovleniya. Otechestvennye zapiski* [Public-Private Partnerships in Russia: Problems of Formation. Domestic Notes]. 2004, no. 6 (20).
7. *Regiony: Tsentrazvitiya GChP* [Regions. Centre for Development of Public-Private Partnership]. Available at: <http://pppcenter.ru/ru/regions>. Date of access: 14.01.2012.
8. *Struktura, tseli i zadachi regional'nogo tsentra GChP Voronezhskoy oblasti. Regional'nyy tsentrazvitiya gosudarstvenno-chastnogo partnerstva Voronezhskoy oblasti* [The Structure, Goals and Objectives of the Regional Centre for Public-Private Partnership of the Voronezh Region. Regional Centre for Public-Private Partnership of Voronezh Region]. Available at: [http://www.apivrn.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145&Itemid=137](http://www.apivrn.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=137). Date of access: 17.01.2012.
9. Web-site of Department of Economic Policy and Public-Private Partnership, Moscow State Institute of International Relations. Available at: [http://pppcenter.ru/ru/activities/mgimo/cath\\_ppp](http://pppcenter.ru/ru/activities/mgimo/cath_ppp). Date of access: 14.01.2012.

Поступила в редакцию в апреле 2012 г.

Об авторах: **Мещерякова Ольга Константиновна**, кандидат экономических наук, доцент кафедры организации строительства, экспертизы и управления недвижимостью, **ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный архитектурно-строительный университет»**, 394006, г. Воронеж, ул. 20-летия Октября, д. 84, 8 (473) 255-02-65, факс 8 (473) 255-56-53;

**Степанцова Светлана Александровна**, магистрант кафедры организации строительства, экспертизы и управления недвижимостью, **ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный архитектурно-строительный университет»**, 394006, г. Воронеж, ул. 20-летия Октября, д. 84, [s.stepantsova@mail.ru](mailto:s.stepantsova@mail.ru).

About the authors: **Mescheryakova Olga Konstantinovna**, Associated Professor, Candidate of Technical Science, Department of Organization of Construction, Examination and Management of Real Estate, **Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering**, 84 20-letiya Oktyabrya St., Voronezh, 394006, Russian Federation;

**Stepantsova Svetlana Aleksandrovna**, master student, Department of Organization of Construction, Examination and Management of Real Estate, **Voronezh State University of Architecture and Civil Engineering**, 84 20-letiya Oktyabrya St., Voronezh, 394006, Russian Federation, [s.stepantsova@mail.ru](mailto:s.stepantsova@mail.ru).

Для цитирования:

*Мещерякова О.К., Степанцова С.А.* Анализ практического применения механизма государственно-частного партнерства на региональном уровне // Научно-практический Интернет-журнал «Наука. Строительство. Образование». 2012. Вып. 2. Режим доступа: <http://www.nso-journal.ru>.

For citation:

Meshcheryakova O.K., Stepantsova S.A. Analiz prakticheskogo primeneniya mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva na regional'nom urovne [Analysis of Practical Application of the Public-Private Partnership Tool at the Regional Level] *Nauchno-prakticheskiy Internet-zhurnal «Nauka. Stroitel'stvo. Obrazovanie»* [Science, construction, education], 2012, no. 2. Available at: <http://www.nso-journal.ru>.