

## **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРИГРАНИЧНЫХ И ПРИМОРСКИХ РЕГИОНОВ**

УДК 334.723:339.924

**Н. Ю. Бородавкина**

### **РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ: ВОЗМОЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (на примере предпринимательства)**

41

*Обоснована возможность использования механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в интеграционных процессах, в том числе и на региональном уровне. Сформирована типология ГЧП и базовых моделей взаимодействия предпринимательских и властных структур в контексте интеграции. Представлена практика реализации проектов государственно-частного партнерства при осуществлении внешнеэкономических операций и привлечении иностранных инвесторов. Сформулированы приоритетные задачи развития взаимодействия государственных структур и предпринимательского сообщества.*

*This article explores the possibility of using the methods of public-private partnership (PPP) in integration processes, including those at a regional level. The author offers a typology of PPP projects and models of cooperation between business and authorities with regard to integration. The article describes specific practices of implementing PPP projects within foreign economic activity and attraction of foreign investors. The author formulates the priority tasks of developing interaction between public structures and business community.*

**Ключевые слова:** интеграционные процессы, государственно-частное партнерство (ГЧП), международный опыт интеграции и ГЧП, предпринимательство.

**Key words:** integration processes, public-private partnership (PPP), international practices of integration and PPP, entrepreneurship.

Становление и развитие интеграции в современных условиях опирается на значительное количество разнообразных факторов и предпосылок, проявляющихся в экономике разных участников этого процесса с разной степенью интенсивности. В рамках настоящей статьи предлагается оценить специфику региональной мезоинтеграции отдельных территорий с учетом использования возможностей института государственно-частного партнерства.

Качественно новый уровень взаимодействия находит свое выражение в росте открытости национальных экономик (вовлечении в прогрессивные формы внешнеэкономической деятельности и взаимопроникновении на внутренние рынки), в расширении инновационных международных контактов, волатильности рыночной конъюнктуры большинства товарных рынков, комплексном движении факторов про-



изводства между национальными системами, а также мультипликативном эффекте развития информационных систем связи и телекоммуникаций. Одновременно разнонаправленные процессы специализации приводят к формированию уникальных кластерных формирований, свидетельствуя об интеграционных процессах на микроуровне и часто выходя за рамки отдельной территории (межтерриториальные, межрегиональные и межгосударственные кластеры).

Фактически к настоящему моменту сложилось устойчивое разделение на уровни протекающих интеграционных процессов: международный уровень — мировое хозяйство в целом, отдельные интеграционные группировки ряда государств; макроуровень — масштаб национальной экономики страны; мезоуровень — масштаб отдельных отраслей материального производства, создание крупных интегрированных структур, региональные объединения; микроуровень — масштаб отдельного предприятия, производственного процесса между подразделениями.

Общеизвестно, что в теории международной экономической интеграции к настоящему моменту обоснованными являются базовые подходы, включая ранний неолиберализм — 50–60-е XX в. (В. Репке, М. Аллэ), поздний неолиберализм (Б. Баласса и др.), корпорационализм — сер. 60-х (С. Рольф, У. Росту), структурализм (Г. Мюрдаль, П. Стритен, Ф. Перру и др.), неокейнсианское учение — 70-е гг. (Р. Купер и др.), дирижизм (Я. Тинберген, Р. Санвальд, И. Штолер) и др. [1]. Основное принципиальное отличие вышеперечисленных подходов — масштаб влияния государственных институтов на международную экономическую интеграцию. Следует отметить, что развитие региональных (мезоуровневых) интеграционных процессов является объективным и закономерным, фактически начинается под воздействием мотивационных механизмов, инициативно реализуемых предприятиями по разные стороны границы. Однако с течением времени и переходом на уровень более тесного, комплексного взаимодействия, такому естественному взаимодействию на уровне хозяйствующих субъектов экономики требуется государственное содействие, оказание поддержки институциональных и политико-правовых решений, вплоть до индикативного планирования стратегических действий в рамках интеграционных процессов.

Оставляя за рамками данного материала вопросы институционального обеспечения интеграционных процессов мезоуровня в силу их значительной комплексности, подробнее рассмотрим возможности использования механизма частно-государственного партнерства в контексте реализации основных межгосударственных и межрегиональных договоренностей и соглашений, потребностей в осуществлении функций управления внешнеэкономическими процессами и оказании государственных услуг в этом контексте, а также форм и методов развития предпринимательства.

В современной сложной экономической ситуации продуктивной формой сотрудничества государства и бизнеса можно считать государственно-частное партнерство, поскольку в условиях кризиса стабильность спроса, финансируемого из бюджета, — важнейший инструмент



снижения рисков инвестиций и укрепления доверия кредитных организаций, что особенно актуально для реализации межгосударственных соглашений, долгосрочных инвестиционных проектов с привлечением иностранных инвесторов.

Государственно-частное партнерство можно рассматривать как механизм совместного регулирования экономики со стороны государства и бизнес сообщества, который подразумевает процесс объединения усилий и ресурсов, балансировки интересов, нахождения социально-экономического компромисса между государством и бизнесом для решения конкретных социально-экономических задач развития общества. Кроме того, такой механизм является привычным, удобным и широко распространенным для основных торговых, инвестиционных партнеров и участников инновационных процессов.

43

Государственно-частное партнерство характеризуется следующими основными признаками, выделяющими его из числа других форм отношений государства и частного бизнеса. Во-первых, имеет определенные чаще всего длительные сроки действия соглашений о партнерстве, во-вторых, обладает специфической формой финансирования проекта, в-третьих, предполагает распределение ответственности и рисков между партнерами на основе соответствующих договоренностей сторон, и, наконец, по сути, означает совместную деятельность государства в лице органов исполнительной власти разных уровней, а также предпринимательских структур, которые могут быть частью национального (российского) или зарубежного бизнес сообщества, при этом все участники реализуют индивидуальные цели и задачи, которые могут частично совпадать при реализации конкретного проекта на условиях ГЧП.

Правомерно различать два вида партнерства: государственно-частное и частно-государственное (в зависимости от источника инициативы по реализации конкретного проекта). Первый из указанных вариантов активно использовался в развитых странах в период с начала и до середины прошлого века (как следствие реализации в этот период экономических концепций неолиберального толка). В современных условиях широко практикуется второй вариант инициативы государства, причем в странах с разным уровнем влияния государства на экономические процессы. Хотя по-прежнему использование частно-государственного механизма экономически более целесообразно в отдельных отраслях (например, в сельском хозяйстве).

Оценивая возможности использования механизма ГЧП в интеграционных процессах с учетом тенденций глобализации, можно выделить два его типа (рис.). Проекты ГЧП с привлечением иностранных инвесторов содействуют проникновению элементов глобализации в практику экономической жизни страны и создают условия для передачи современных инновационных продуктов, технологий национальным предприятиям. Однако более распространена господдержка национального капитала во ВЭД, что также можно трактовать как форму государственно-частного партнерства, когда предоставляются государственные субсидии на финансирование экспортных кредитов, гарантии, компенсации по участию в международных выставках, вплоть до информационной поддержки участников ВЭД.



Рис. Типология ГЧП в контексте интеграционных процессов

За рубежом к государственно-частному партнерству относят довольно широкий спектр бизнес-моделей и отношений. При рассмотрении моделей реализации ГЧП следует отметить смешанный характер возможных комбинаций типа финансирования, управления и формы собственности: только частная, только государственная и государственно-частная (табл.).

#### Базовые модели сотрудничества государства и частного сектора

Модель	Тип*		Сфера / характеристика
	финансирования и управления	собственности	
Оператор	Ч	ГЧ	Переработка отходов; для модели характерно разделение ответственности по выполнению (исполнитель – предприятие) и контролю (заказчик – государство)
Кооперация	ГЧ	ГЧ	Отрасли, где услуги недостаточно точно определены, что ведет к сложностям в определении объектов амортизации. Проект осуществляется за счет создания совместной проектной компании с участием частных инвесторов и государства
Концессия	ГЧ	Г	Отрасли с длительным сроком реализации проектов, когда возникают политические или правовые сложности с передачей прав собственности



Окончание табл.

Модель	Тип*		Сфера / характеристика
	финансирования и управления	собственности	
Договорная модель	Ч	ГЧ	Энергетика, где инвестиции ориентированы на снижение текущих издержек (экономия превышает инвестиционные затраты)
Лизинг	ГЧ	Ч	Строительство общественных зданий; лизинг зданий органами местного самоуправления – наиболее распространенная форма ГЧП

\* Ч – частный, Г – государственный, ГЧ – государственно-частный.

Возможности внешнеэкономического взаимодействия в контексте реализации каждой из представленных моделей ГЧП определяются конкретным типом рынка, отрасли и законодательством, регулирующим данную сферу в РФ, и подписанными международными соглашениями.

Так, в частности, аспекты государственно-частного партнерства в энергетической сфере регулируются на основе Договора к Энергетической хартии, являющегося единственным многосторонним международным договором, регулирующим сотрудничество государств в области иностранных инвестиций в энергетический сектор и объединяющим более 50 стран с разных континентов. Этот договор не был ратифицирован Российской Федерацией и до 2009 г. применялся на временной основе. И даже несмотря на Распоряжение Правительства РФ №1055-р о направлении уведомления о намерении Российской Федерации отказаться от участия в ДЭХ и Протоколе к Энергетической хартии, этот документ еще 20 лет (с даты прекращения временного применения) будет применяться к отношениям между иностранными инвесторами и РФ как принимающим государством в отношении гарантий и разрешения споров относительно инвестиций, осуществленных на территорию РФ в период его временного применения [2]. Таким образом, имеются долгосрочные основания для уверенности иностранных участников стратегических энергетических альянсов в надежности вложения.

Если отдельно рассматривать экологию как сферу применения государственно-частного партнерства, можно выделить разработку концепции и реализацию идеи по развитию городских и загородных парков, что дает возможность эксплуатации природных ресурсов и получения доходов от организации экологического туризма. В финансовом секторе наибольшее распространение получили проекты с привлечением частных страховых компаний для реализации государственных



полномочий по обязательному социальному страхованию и государственному пенсионному обеспечению. В условиях ВТО это становится реальностью и для иностранных страховых компаний в России.

Выделение форм реализации государственно-частного партнерства осуществляется с учетом уровня ответственности каждой из сторон за эксплуатацию и техническое обслуживание, требуемые капитальные вложения и финансирование текущих затрат, уровня коммерческого и других видов риска, а также принадлежности активов и длительности заключенных контрактов и выполненных проектов. Следует отметить, что основными формами партнерств являются концессия; контракты на управление и на обслуживание; контракты на строительство, эксплуатацию, договоры об аренде; передачу и другие.

Концентрация усилий государства на стимулировании ГЧП в ЕС становится все более очевидной. В общем финансировании партнерства государства и частного сектора в ЕС Великобритания выделяет 28 % общего объема средств, Дания и Швеция в совокупности — 25 %. Тем не менее распределение финансовых ресурсов, выделяемых на совместные проекты ГЧП в странах ЕС, свидетельствует, что они реализуются в основном в сфере общественного транспорта (железные дороги — 46 %, содержание дорог — 35 %, аэропорты — 6 %), вывоза и переработки мусора (7 %), в образовании (3 %) и здравоохранении (3 %) [3].

Фактически, в зарубежных странах в настоящее время для привлечения частного бизнеса к участию в изначально неинтересных проектах государство стимулирует их прямым финансированием через бюджетные вложения или иными формами тарифного и других видов регулирования (налоговые льготы, дотации).

Анализируя состояние государственно-частного партнерства в Российской Федерации, можно выделить типичные примеры проектов ГЧП, осуществляемых в России. Среди проектов-лидеров преобладают проекты в сфере жилищно-коммунального хозяйства, инженерной и транспортной инфраструктуры, без особого упора на внешнеэкономические аспекты взаимодействия или интеграционные процессы на уровне регионов.

Приоритетным фактором результативности проектов ГЧП становится согласованность действий различных государственных органов (включая разные по уровню федеральные, региональные и муниципальные органы управления) при разработке и реализации проектов. В настоящее время это влияние можно трактовать скорее как негативное. Отдельные министерства формируют собственные проекты и программы. Следует отметить, что основным регулирующим органом в сфере ГЧП является Департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнерства Министерства экономического развития РФ (подчеркивая взаимосвязь между взаимодействием государства и бизнеса и инвестиционными процессами, в том числе международными). С одной стороны, функция управления ГЧП реализуется в рамках Министерства экономического развития РФ, с другой — участие также принимает Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ). Существенное влияние на разрабатываемые



проекты также оказывает Министерство финансов РФ. Если комментировать алгоритм действий, то следует отметить функцию приема заявок на финансирование проектов из Инвестфонда, которую реализует Министерство экономического развития, анализ и экспертиза проектов осуществляется в РосОЭЗ. Далее, Минфин РФ после осуществления всех требуемых действий и утверждения инвестиционного проекта начинает его финансирование.

Принципиальное значение для внедрения принципов ГЧП в процесс интеграционного взаимодействия имеет привлечение международного капитала, поскольку оно стимулирует распространение практики среднесрочного и долгосрочного банковского кредитования.

По инициативе Правительства РФ создана качественно новая структура – Консультативный совет по иностранным инвестициям в России (КСИИ, или FIAC). В него входят видные российские предприниматели, а также представители зарубежных фирм, осуществляющих масштабные инвестиции в российскую экономику. Основной целью декларируется содействие в формировании и развитии привлекательного инвестиционного климата в России, использование мирового опыта, а также опыт работы международных компаний, функционирующих в России. Функции КСИИ опираются на формирование прямого диалога между первыми лицами компаний-инвесторов и правительством России, с акцентом на важнейших аспектах укрепления здорового инвестиционного климата. В качестве приоритетов развития иностранных инвестиций на 2013 г. объявлены следующие аспекты: энергоэффективность, административные барьеры и техническое регулирование, таможенное право, налоговое законодательство, банковский сектор и финансовые рынки, торговля и потребительский сектор, повышение инвестиционного имиджа России, эффективность использования природных ресурсов [4].

Учитывая актуализацию процессов интеграционного взаимодействия в условиях Калининградской области, нужно выделить в числе приоритетных задач необходимость упрощения регламентационных процедур для участников внешнеэкономической деятельности, выравнивания стандартов предоставления государственных услуг по обе стороны границ России и Европейского союза.

Рассмотренные направления можно реализовать с использованием международного опыта государственно-частного партнерства и целесообразности применения механизмов, которые ограничивают возможности коррупции. Среди них следует назвать максимальную деперсонализацию взаимодействия госслужащих с организациями, гражданами в результате апробации системы «одного окна» и системы электронного обмена информацией; детальное распределение административно-управленческих процедур на отдельные стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля; ротацию должностных лиц [5].

В числе требуемых шагов по развитию взаимодействия государственных структур и предпринимательского сообщества, особенно в процессе реализации внешнеэкономических сделок по экспорту и импорту



ту, по инвестированию с участием иностранных партнеров и по обеспечению информационно-консультационных услуг в сфере внешнеэкономической деятельности, ключевым становится обоснование и внедрение аутсорсинга как инструмента оптимизации функций органов исполнительной власти.

Аутсорсинг представляет собой механизм передачи отдельных видов деятельности за рамки функциональных полномочий другой организации, специализирующейся в соответствующей области на основе заключения на конкурсной основе контрактов на обслуживание.

Именно потребности предпринимательских структур в сфере информационно-консультационного обеспечения внешнеэкономической деятельности могут быть удачно сопоставлены с требованиями федерального закона №164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» по обязательствам федерального и регионального уровней управления, что однозначно находится в контексте «исходящей» модели ГЧП в контексте интеграционных процессов (см. рис.). Формирование проектов ГЧП по предоставлению таких государственных услуг позволяет систематизировать и повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать текущие издержки, закреплять практические действия органов исполнительной власти в рамках основного функционала, содействовать повышению доступности новых технологий, в целом вести к снижению количества административного и управленческого персонала.

Использование аутсорсинга может содействовать привлечению предпринимателей к управленческим процессам на региональном уровне и в целом активизировать предпринимательское сообщество.

Следующим направлением оптимизации административных функций должна стать передача предпринимательским структурам определенных регулирующих аспектов деятельности государственных и региональных органов власти.

Субъекты внешнеэкономической деятельности из Калининградской области довольно часто видят примеры передачи польскими и литовскими органами государственной власти части полномочий по сертификации, лицензированию отдельных видов деятельности, управлению приоритетными отраслями региональной экономической системы и ряду других сфер различным предприятиям и некоммерческим организациям. В большинстве случаев эти процессы взаимосвязаны с повсеместным участием предпринимательских структур в ассоциациях и других объединениях, что дает возможность регулировать их взаимодействие на уровне горизонтальных взаимосвязей по типу «организация» – «организация», а не вертикальных по типу «государственный орган власти» – «предприятие».

В настоящее время можно говорить об актуализирующейся в России потребности в переходе на аналогичную систему обязательного членства предпринимателей в торгово-промышленных палатах, ассоциациях и союзах или как минимум о ее апробации на эксперимен-





тальной основе в отдельных регионах, например в Калининградской области. При этом, однако, надо учитывать, что введение такой системы повлечет необходимость изменения значительного количества федеральных и региональных нормативных актов, усиления ресурсной базы и совершенствования организационных структур самих объединений предпринимателей, которые в настоящее время ограничены небольшим масштабом обслуживания членов.

Также в числе потенциальных достоинств такой формы взаимодействия государства и бизнеса можно назвать снижение нагрузки на бюджет за счет использования негосударственных средств и переноса части затрат на фактических пользователей (по сути, коммерциализация предоставления услуг), модернизированных технологий, что в конечном итоге будет содействовать повышению качества обслуживания пользователей государственных услуг. Внешнеэкономическая деятельность, находясь на стыке видов хозяйственной активности предпринимателей по разные стороны границы, может стать сферой интенсивного внедрения разнообразных форм государственно-частного партнерства.

### Список литературы

1. Полушкина И.Н. Содержание и объективные основы экономической интеграции // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2005. №1. С. 560–564. URL: [http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/99990193\\_West\\_econ\\_finans\\_2005\\_1\(7\)/98.pdf](http://www.unn.ru/pages/e-library/vestnik/99990193_West_econ_finans_2005_1(7)/98.pdf) (дата обращения: 05.01.2013).

2. Ануфриева А.А. Правовые режимы иностранных инвестиций в энергетику России: международно-правовые аспекты // Евразийский юридический журнал. 2011. №5(36). URL: [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_jcontentplus&view=article&id=2141:2011-05-31-09-35-08&catid=225:2011-05-31-09-29-46&Itemid=196](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=2141:2011-05-31-09-35-08&catid=225:2011-05-31-09-29-46&Itemid=196) (дата обращения: 05.01.2013).

3. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. №7. URL: [http://www.rusrand.ru/public/public\\_7.html](http://www.rusrand.ru/public/public_7.html) (дата обращения: 05.01.2013).

4. Официальный сайт Консультативного совета по иностранным инвестициям при Правительстве РФ. URL: <http://www.fiac.ru/about.php> (дата обращения: 05.01.2013).

5. Ковалев А.М. Развитие форм и методов государственно-частного партнерства в экономике регионов РФ : дис. ... д-ра экон. наук. М., 2010.

### Об авторе

Наталья Юрьевна Бородавкина — канд. экон. наук, доц., докторант, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: NBorodavkina@kantiana.ru, nata\_ksu@mail.ru

### About author

Dr Natalia Borodavkina, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: NBorodavkina@kantiana.ru, nata\_ksu@mail.ru