

С.Ф.Боев, доктор экономических наук,
профессор

Использование принципов и механизмов государственно-частного партнерства при реализации масштабных проектов оборонного значения

Вопросы развития и совершенствования ГЧП в Российской Федерации в настоящее время являются весьма злободневными и находятся в центре внимания широких слоев представителей органов законодательной и исполнительной власти, частного бизнеса и общественности. В статье рассматриваются теоретические основы ГЧП: принципы, формы, ключевые механизмы развития государственного частного партнерства. На их основе сформулированы основные направления применения механизмов ГЧП в сфере ОПК. Представлены примеры реализации предприятиями ОАО «РТИ» в рамках ГЧП крупных проектов оборонного значения. Значительный накопленный опыт ОАО «РТИ» и проведенный анализ проблем современного ОПК, освещаемых в СМИ и Интернете, позволил выделить наиболее значимые проблемы развития ГЧП и пути их решения. Исходя из этого, были сформулированы направления успешного развития ГЧП на сегодняшний день.

Реализация масштабных проектов оборонного значения в России осуществляется, как правило, крупными концернами (предприятиями), входящими в оборонно-промышленный комплекс (ОПК). Это многофункциональные научно-производственные организации промышленности, способные создавать и производить современные виды и типы вооружения, военной и специальной техники. Как правило, на этих предприятиях выпускается и разнообразная наукоемкая гражданская продукция.

Многие предприятия ОПК, находящиеся в государственной собственности, не подлежат приватизации, но остро нуждаются в организационно-управленческой реструктуризации с целью повышения эффективности их деятельности и в инвестициях [5]. Объемы капитальных вложений, требуемые для обеспечения их бесперебойного и эффективного функционирования, существенно превосходят бюджетные возможности. Решение этой проблемы лежит в сфере привлечения частных инвестиций и во многом зависит от эффективности внедрения действенных механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в сферу ОПК.

Представляется, что на данный момент сложилась объективная потребность активизации ГЧП в оборонной отрасли, вызванная, в первую очередь, необходимостью скорейшей замены устаревших закупочных схем, необходимостью широкого привлечения частных инвестиций для ускорения перехода на контракты полного жизненного цикла и т.п. Кроме того, к настоящему моменту существенно изменились и политические условия: разработан проект концепции применения государственно-частного партнерства в сфере ОПК Российской Федерации, готовится к внесению в Госдуму РФ законопроект о ГЧП [4].

В отечественной и зарубежной литературе существует достаточно большое количество трактовок и определений ГЧП, отражающих многогранную сущность данного процесса.

Применительно к сфере деятельности предприятий, обеспечивающих выполнение крупных государственных проектов оборонного значения, наиболее точным представляется следующее определение **ГЧП** – *отношения государства и частного партнера в связи с подготовкой, заключением, исполнением совместных проектов, а также иных*

форм взаимодействия государства и бизнеса в рамках действующего законодательства¹.

Мировой опыт свидетельствует о том, что ГЧП может быть эффективным инструментом мобилизации различного вида ресурсов для экономического развития, повышения эффективности управления общественной собственностью, а также реализации крупномасштабных и сложных инновационных проектов государственного значения. В сфере оборонной промышленности в Европе проекты ГЧП по объему финансирования занимают 4-е место, уступая лидерство транспортной инфраструктуре, жилищно-коммунальному хозяйству и социальной инфраструктуре.

В нашей стране ГЧП является сравнительно новым явлением, объективно отражающим растущие потребности общества в расширении форм и механизмов взаимодействия государства и бизнеса в различных сферах экономической деятельности. Сегодня в России самая распространенная форма государственно-частного партнерства – это объединение государственных служащих и представителей частного бизнеса в советах директоров крупнейших государственных компаний.

Создание государственных корпораций на основе отведенных им научно-производственных секторов является инструментом для образования каркаса российской экономики, адекватно отвечающим не только долгосрочным стратегическим интересам, но и задачам сохранения устойчивых позиций России в современной мировой экономике [5].

В рейтинге крупнейших оборонных предприятий мира Defense-100 на первых строчках находятся частные американские компании [3]. Из российских компаний в этом списке присутствуют всего лишь три ОАО: две компании с контрольным пакетом акций

у государства – «Алмаз-Антей» и «Сухой», и частный концерн ОАО «РТИ».

В связи с этим, *вопросы развития и совершенствования ГЧП в Российской Федерации в настоящее время являются весьма злободневными и находятся в центре внимания широких слоев представителей органов законодательной и исполнительной власти, частного бизнеса и общественности*, что находит свое отражение как на страницах различных печатных изданий, так и в дискуссиях на публичных мероприятиях различного уровня.

В то же время в Российской Федерации уже накоплен определенный положительный опыт по проектам ГЧП. Некоторые из них были завершены в 2010 году [4]. Этот опыт может быть полезен при внедрении различных элементов ГЧП в оборонной сфере, что позволит избежать наиболее типичных ошибок на старте и сэкономить время. Безусловно, первостепенную значимость имеют согласованные сторонами **принципы ГЧП**. В качестве основных можно предложить следующие [2]:

- равенство интересов сторон и свобода выбора действий;
- стабильность контракта ГЧП и одновременно возможности его изменения и адаптации;
- ответственность за исполнение условий контракта;
- конкурентность;
- прозрачность и обратная связь;
- невмешательство государства в сферу ответственности частного партнера;
- стимулирование и гарантии;
- возмездность.

В последние годы области применения различных форм ГЧП расширяются, развиваются и сами формы партнерств. В настоящее время используются следующие **основные формы ГЧП**²:

- 1) государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора;
- 2) аренда государственного имущества;
- 3) участие в капитале;
- 4) концессии (концессионные соглашения);
- 5) соглашения о разделе продукции (СРП);

1 Концепция применения механизмов государственно-частного партнерства в сфере оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации (проект).

2 Там же.

б) контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности.

В настоящее время Правительство РФ взяло курс на расширение сферы применения ГЧП. В Минпромторге России создан соответствующий департамент, где государство начинает ставить более остро этот вопрос и пытаться конструировать механизмы создания ГЧП. **Ключевыми механизмами развития ГЧП в ОПК** рассматриваются технологические платформы, инжиниринговые центры, научно-производственные кластеры, консорциумы с крупными предприятиями бизнес-сообщества [7]. Основными направлениями применения механизмов государственно-частного партнерства в сфере ОПК являются [2]:

- обеспечение ускоренной технологической модернизации ОПК, включая создание новых производств продукции военного назначения;
- обеспечение разработки и внедрения в ОПК перспективных и прорывных технологий, обеспечение трансфера технологий;
- развитие системы информационно-аналитического обеспечения всей сферы функционирования ОПК, включая формирование системы обмена информацией о закупках для нужд обороны и безопасности, реализуемых проектах, результатах научно-технической деятельности, проведения конкурсов на заключение соглашений о партнерстве;
- внедрение в организациях ОПК передовых систем управления производством, включая системы обеспечения полного жизненного цикла изделий и бережливого производства;
- обеспечение выявления и оформления прав на результаты интеллектуальной деятельности, организации оборота и защиты прав интеллектуальной собственности, налаживания трансфера ценных знаний и технологий между гражданским и военным сектором научно-промышленного комплекса, продвижения технологий и продукции ОПК на рынки высоких технологий и интеллектуальных услуг;

- совершенствование системы управления и государственного регулирования и контроля деятельности ОПК;
- обеспечение диверсификации оборонных производств;
- обеспечение повышения эффективности использования имущественного комплекса организаций ОПК, включая использование полигонной базы и уникальной стендовой базы;
- повышение качества и конкурентоспособности продукции ОПК в обеспечение реализации государственной программы вооружения, комплексного плана военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;
- развитие кадрового и наращивание интеллектуального потенциала ОПК, привлечение в ОПК квалифицированных и молодых перспективных специалистов.

Основой благоприятной институциональной среды развития ГЧП в ОПК в первую очередь будет являться наличие сильной правовой базы, адаптированной к реалиям жизни и регулирующей формат отношений между государством и частными партнерами. Как отмечается в [5], законодательство должно быть понятным и четким, не должно содержать двояких формулировок вариативности, которые могут в дальнейшем привести к возникновению не только недопонимания, но и серьезных финансовых разногласий. Кроме того, *законодательство должно быть стабильным, предсказуемым, справедливым и гибким.*

Стабильность необходима как инвестору, так и публичному (государственному) сектору, ибо часто меняющееся законодательство осложняет договорные отношения, что не может не отразиться на доверии частного инвестора. Потеря доверия, в свою очередь, негативно влияет на принятие инвестиционных решений, а значит, отпугивает частный сектор от участия в последующих проектах.

Предсказуемость, в частности, в отношении последствий неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, а также

связанных с этим санкций, – такой же необходимый элемент современного законодательства о концессиях, как и стабильность, и он непосредственно влияет на принятие инвестиционных решений.

Справедливость, например, при проведении конкурса по концессии или в отношении компенсации в случае нарушения одной из сторон договорных обязательств, – крайне важный аспект.

Гибкость законодательства предполагает свободу договора, в зависимости от конкретных условий, экономико-финансовых показателей, технических характеристик проекта и т.д.

Привлекая крупный, средний и малый частный бизнес, необходимо учитывать, что частными инвесторами будут оцениваться масштабы операций, объемы выручки, уровень рентабельности, размеры инвестиций, использование активов, управление рисками, совместная ответственность.

Поэтому, привлечение инвестора должно состоять не в его «обдирании» и в использовании его возможностей в отношениях, где игра по правилам приведет к банкротству и пополнению «чужих» карманов, что часто и происходит, а в получении обоюдного экономического эффекта, в единстве национальных интересов. Задача соблюдения этого принципа возложена на государство на всех этапах построения партнерских отношений между государством и частным инвестором: от определения победителя на конкурсной основе, предоставления налоговых и прочих преференций (в том числе пользования инфраструктурой объекта и инженерными сетями на льготных условиях), формирования справедливой стоимости продукции, до конечного результата сотрудничества с равной степенью ответственности.

Предприятия ОАО «РТИ» уже накопили значительный опыт реализации крупных проектов оборонного значения в рамках ГЧП и являются уже в течение многих лет активными участниками сотрудничества с государственными структурами в софинансировании

создания объектов и систем государственного значения.

Одной из приоритетных задач, решаемых ОАО «РТИ» в рамках ГЧП, является создание и оснащение Вооруженных Сил Российской Федерации новейшими радиолокационными станциями нового поколения системы предупреждения о ракетном нападении высокой заводской готовности «Воронеж». Данные локаторы являются основой наземной информационной компоненты воздушно-космической обороны России. В связи с этим, работы по созданию указанных РЛС находятся на постоянном контроле у высшего руководства страны.

В настоящее время уже создан ряд новых РЛС, они приняты в эксплуатацию Космическими войсками России, успешно несут боевое (опытное) дежурство. Завершение создания надгоризонтного поля РЛС ВЗГ «Воронеж» осуществляется в соответствии с государственным оборонным заказом и государственной программой вооружения.

Участие предприятий ОАО «РТИ» в федеральной целевой программе «Развитие оборонно-промышленного комплекса на 2007-2010 годы и на период до 2015 года» в рамках ГЧП позволило, используя как государственное, так и внебюджетное финансирование, разработать для РЛС ВЗГ СПРН «Воронеж» в короткие сроки новые приборные технологии и ряд современной отечественной электронно-компонентной базы. Это обеспечило создание научно-технологического потенциала для глубокой модернизации суперлокаторов, не уступающих по своим техническим и эксплуатационным характеристикам лучшим зарубежным аналогам.

Вторым примером успешного применения ГЧП в реализации крупных проектов государственного масштаба является создание в рамках федеральной целевой программы «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» Национального центра управления в кризисных ситуациях (НЦУКС) МЧС России, который представляет собой крупномасштабный терри-

ториально-распределенный информационно-управляющий комплекс, обеспечивающий управление силами и средствами МЧС как в обычных условиях деятельности, так и в кризисных ситуациях. Использование ГЧП позволило оптимизировать затраты на создание Центра и обеспечить завершение работ в требуемые сроки, а также разработать новейшие информационные технологии, которые в настоящее время используются при создании ряда региональных центров управления кризисными ситуациями. К настоящему времени нами созданы в рамках ГЧП программно-аппаратные комплексы ЦУКС в Тюменской и Свердловской областях, а также в Санкт-Петербурге.

Значимым проектом, в котором активно использовался формат ГЧП, можно считать Глобальную навигационную систему ГЛОНАСС (в создании системы ГЛОНАСС и коммерциализации ее услуг активно участвовали и продолжают участвовать АФК «Система» и ее предприятия). Для реализации задач коммерциализации услуг ГЛОНАСС был образован федеральный оператор «НИС ГЛОНАСС» – системный интегратор наиболее крупных проектов внедрения технологий ГЛОНАСС в России, акционерами которого является АФК «Система» и Роскосмос. На основе Федеральной космической программы на 2006-2015 годы, ФЦП «Глобальная навигационная система» и Региональных программ субъектов Российской Федерации была сформирована Комплексная целевая программа «Оказание услуг с использованием систем ГЛОНАСС», которая предусматривает коммерциализацию таких услуг, как кадастровые, землепользование, градостроительство, учет объектов недвижимости, мониторинг транспорта, управление дорожным движением, мониторинг дорожного хозяйства, контроль транспортных коридоров и др.

В процессе решения задачи коммерциализации услуг ГЛОНАСС стало очевидным, что без активной позиции бизнес-сообщества и оказания со стороны государственных струк-

тур реальной поддержки, такая задача является трудно выполнимой.

Для успешной реализации проекта бизнес-сообщество должно на себя взять такие задачи, как:

- освоение технологий и развитие инфраструктуры формирования широкого спектра массовых услуг (цифровые карты, IT услуги и т.д.);
- создание и внедрение конкурентоспособных микросхем ГЛОНАСС/GPS и навигационной аппаратуры потребителя;
- создание и развитие разветвленной инфраструктуры продажи товаров и услуг конечным потребителям.

В то же время государственные структуры должны обеспечивать:

- активное продвижение товаров и услуг на российский и международный рынки;
- гарантированное предоставление бесплатных открытых навигационных сигналов;
- снятие ограничений на точность определения координат и распространение детальных цифровых навигационных карт Российской Федерации.

Итак, коммерческий успех таких крупных проектов, как система ГЛОНАСС, может быть обеспечен только за счет совместных, хорошо скоординированных усилий институтов государства и бизнес-сообщества.

В настоящее время в формате ГЧП при поддержке Совета безопасности РФ, Военно-промышленной комиссии при Правительстве РФ *начата реализация крупномасштабного межведомственного проекта* создания Системы наблюдения за надводной и воздушной обстановкой в ближней Арктике (проект «Арктика»), которая является особым регионом, где сосредоточены геополитические, оборонные, экономические, экологические и научные интересы России. В реализации данного проекта при головной роли АФК «Система» (ОАО «РТИ») принимают участие Минобороны России, ФСБ России, Минпромторг России, Минтранс России, Роскосмос, Минрегионразвития

России, Академия наук России, а также ключевые предприятия ОПК и научные организации.

Реализация проекта позволит:

- повысить эффективность обеспечения безопасности и организации обороны на Северном стратегическом направлении, усилить контроль государственной границы России;
- повысить качество информационного обеспечения морской деятельности Российской Федерации;
- наладить информационное обеспечение действий отечественных сил и средств по предотвращению и пресечению незаконной добычи и транспортировки полезных ископаемых и морепродуктов в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- обеспечить мониторинг ледовой обстановки и контроля использования Северного морского пути;
- обеспечить автоматизированную выдачу потребителям федерального и регионального уровней данных о надводной и воздушной обстановке в ближней Арктике в реальном масштабе времени.

Как видно из перечисленных задач, проект «Арктика» является масштабным с организационно-технической и финансовой стороны. Несмотря на то, что реализация проекта в основном базируется на готовых технических и технологических решениях, без участия бизнес-сообщества такая задача для государства является трудно реализуемой. Но, в то же время, развитие инфраструктуры и информационного пространства Арктического региона открывают для бизнеса огромные возможности по реализации высокоэффективных коммерческих проектов, которые позволят привлечь, в том числе, и иностранные инвестиции. В настоящее время за счет внебюджетных источников финансирования ОАО «РТИ» с участием кооперации научных и промышленных предприятий России разработан аванпроект системы «Арктика», активная фаза создания которой начнется уже в этом году.

Опыт ОАО «РТИ» в реализации проектов ГЧП и анализ проблем современного ОПК,

освещаемых в СМИ и Интернете не только в виде официальных публикаций, но и в виде общественного мнения, суждений реальных участников и свидетелей развития ОПК, позволяют выделить *наиболее значимые проблемы развития ГЧП*.

На практике важнейшим сдерживающим фактором развития ГЧП в России, как сказал В.П.Евтушенков [3], является отсутствие эффективных организационно-правовых механизмов партнерства. Его нужно дорабатывать, потому что все необходимые магистральные основополагающие документы уже разработаны и приняты. Но, как говорят, «дьявол кроется в деталях», и вот этих деталей, к сожалению, пока еще нет, и поэтому тяжело через механизм ГЧП вовлекать в партнерские отношения другие виды бизнеса. В настоящее время усложнена процедура создания новых предприятий и оборонных производств с участием частного бизнеса.

По оценкам экспертов, отрасли оборонной промышленности не обладают привлекательностью для частных инвесторов по следующим причинам [6]:

- нерентабельность прямых частных инвестиций в предприятия ОПК (избыточные мощности, изношенные основные производственные фонды, высокая капиталоемкость производства);
- проблемы секретности и реструктуризации на уровне отдельных предприятий оборонной промышленности;
- слабая диверсификация хозяйственной деятельности предприятий, зависимость от конъюнктуры на мировых рынках продукции военного назначения.

Существует проблема информированности частных инвесторов о потребностях оборонных секторов экономики в той или иной продукции, и отсутствия возможности рассчитать, окупятся ли вложенные средства [5].

Стоит обратить особое внимание на значительный риск проявления коррупции и всякого рода злоупотреблений, что является большим препятствием для развития частного финанси-

рования не только в регионах, но и на уровне федеральных проектов (о чем 15 марта текущего года напомнил вице-премьер России Дмитрий Рогозин и призвал Рособоронзаказ бить по рукам «стервятников» от ОПК).

Для эффективной работы ГЧП необходимо проведение целого ряда мероприятий и даже создание комплексной программы. Среди самых существенных направлений успешного развития ГЧП на сегодняшний день отмечены следующие [5].

Во-первых, это определение четкой концепции развития и поддержки ГЧП, которая должна быть понятной и в идеале должна быть опубликована в виде федерального закона или указа Президента РФ с приложением одобренного документа, то есть в виде долгосрочного и публичного документа. Обнародование своих планов в средствах массовой информации в дальнейшем позволит властям не только избежать непродуманных ошибок, но и привлечь специалистов к обсуждению проекта и тем самым получить возможность выслушать и проанализировать все точки зрения, предупредить тем самым возможные непредвиденные ситуации.

Во-вторых, необходимо составить четкую программу мероприятий, которые правительство считает необходимыми для достижения своих задач. Программа должна включать не только нормативную правовую базу, но и экономические расчеты их обоснования и сроки выполнения. Выполнение принятой программы и соблюдение сроков ее выполнения позволит получить общественное признание проекта.

В-третьих, важно скоординировать действия участников процесса. В подготовке этого этапа работы не следует пренебрегать мелочами, которые могут привести к торможению процесса: все субъекты данного процесса не только должны знать, что они делают, они должны четко понимать, зачем они это делают и в какие сроки им необходимо уложиться.

До начала реализации партнерских отношений важно обеспечить решение следующих первоочередных задач [6]:

- проведение профилактических мер в сфере гособоронзаказа в области привлечения частных инвесторов в оборонную промышленность, во избежание вывода денежных средств в офшоры;
- организация военных представительств на предприятиях-поставщиках сырья и материалов для гособоронзаказа во избежание возникновения вопросов ценообразования и рекламаций;
- устранение посредничества при организации закупок сырья и материалов. Запрещение участия в тендерах организаций – посредников. Организацию тендеров проводить непосредственно с предприятиями-производителями;
- аттестация руководителей всех уровней ОПК в целях их замены (при необходимости) на компетентных специалистов узкой специализации с высокой профессиональной подготовкой и необходимым практическим опытом в данной отрасли;
- сокращение штата непрофильных сотрудников;
- реализация нравственной концепции управления;
- обновление промышленного парка средств производств;
- возобновление собственного станкостроения с отечественными комплектующими;
- создание технологических запасов для обеспечения выполнения своевременных заказов;
- территориальное мотивированное распределение кадров в целях повсеместного развития малых городов для обеспечения производства ОПК;
- аудит производственных мощностей и их загрузка;
- определение внутренних рынков сбыта производимой продукции;
- организация прямой подотчетности;
- организация системы использования опыта прошлых лет.

Одним из возможных путей решения проблемы информированности частных инвесторов о потребностях оборонных секторов

экономики в той или иной продукции [5] является создание единого банка данных с информацией о потребностях ОПК в привлечении частного бизнеса и инвестиций. При этом вопросы ценовой политики в отношении продукции военного назначения должны напрямую регулироваться правительством РФ.

Безусловно, далеко не весь потенциал государственно-частного партнерства реализуется. Многие бизнес-структуры относят его к зоне значительного риска и с опаской вкладывают свой капитал в инновационные проекты, предпочитая получить заказ только за счет госбюджета. Очевидно, необходим со стороны государства комплекс организационных, а может быть и законодательных мер, которые позволяли бы бизнесу уверенно чувствовать себя в реализации проектов в рамках ГЧП.

В частности, такими мерами могут быть:

- защита российского рынка от некачественной и демпинговой иностранной продукции, с учетом вступления России в ВТО;

- предоставление преференций российским предприятиям для сбыта на отечественном рынке продукции ГЧП;
- государственная поддержка по включению продуктов, полученных в рамках ГЧП, в государственный заказ и их дальнейшее серийное производство.

Итак, в заключение нужно отметить, что система ГЧП в других странах зарекомендовала себя как эффективная форма взаимодействия хозяйствующих субъектов, ориентированная на совместное комплексное решение проблем развития и совершенствования экономической инфраструктуры. Моделью отработки эффективных механизмов государственно-частного партнерства в России может стать оборонно-промышленный комплекс, в котором традиционно объединялись достижения промышленности и науки. Внедрение ГЧП и адаптация концессионных форм на предприятиях ОПК с целью их развития позволит сократить бюджетную нагрузку и повысить эффективность масштабных проектов оборонного значения.

Список использованных источников

1. Калимулин В.Г. Применение форм государственно-частного партнерства для развития оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации // Креативная экономика. – 2010. – № 9 (45). – С. 38-45.
2. Варнавский В.Г. и коллектив авторов. Государственно-частное партнерство. Теория и практика. – М.: Издательский дом Государственного университета Высшей школы экономики, 2010.
3. Евтушенков В.П. Государственно-частное партнерство в оборонно-промышленном комплексе : Сборник докладов / Военно-промышленная конференция «Актуальные вопросы развития оборонно-промышленного комплекса РФ». – М., 2013. – С. 75-76.
4. Еганян А.С. Совершенствование механизмов государственно-частного партнерства : Сборник докладов / Военно-промышленная конференция «Актуальные вопросы развития оборонно-промышленного комплекса РФ». – М., 2013. – С. 143.
5. Вороненков Д.Н. Законодательство, регулирующее порядок государственно-частного партнерства : Сборник докладов / Военно-промышленная конференция «Актуальные вопросы развития оборонно-промышленного комплекса РФ». – М., 2013. – С. 144-146.
6. Потемкин А.П. Создание новых производств через формирование государственно-частного партнерства : Сборник докладов / Военно-промышленная конференция «Актуальные вопросы развития оборонно-промышленного комплекса РФ». – М., 2013. – С. 147-148.
7. Костюков В.Е. Государственно-частное партнерство в оборонно-промышленном комплексе (ЗАО «Технопарк «Саров») : Сборник докладов / Военно-промышленная конференция «Актуальные вопросы развития оборонно-промышленного комплекса РФ». – М., 2013. – С. 150.