

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА¹

В статье проанализированы условия возникновения частно-государственного партнерства, рассмотрена его экономическая сущность, концепция, принципы и признаки. Выявлены условия эффективного развития партнерства, рассмотрен опыт его реализации в развитых и развивающихся странах, обоснована необходимость и целесообразность развития частно-государственного партнерства в нашей стране.

Конструктивное взаимодействие бизнеса и структур государственной власти является неотъемлемым условием нормального функционирования рыночной экономики. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут существенно различаться в зависимости от зрелости, а также национальных особенностей рыночных отношений. При этом государство всегда отвечает за выполнение социально-ответственных функций, связанных с общенациональными интересами, а бизнес всегда остается источником и основной движущей силой развития и приращения общественного богатства.

Сотрудничество между государством и частным сектором имеет давнюю историю. Уже римское право предусматривало возможность предоставления частным лицам концессий на снабжение населения чистой водой, но почему особое внимание развитию частно-государственного партнерства (ЧГП) уделяется в настоящее время? Какова его экономическая основа, можно ли рассматривать ЧГП как экономическую категорию, каковы принципы и признаки данного вида партнерства?

Представляется, что возросший интерес к ЧГП является закономерным итогом экономической эволюции как результата борьбы за экономическую власть между отдельными людьми и разнообразными группами. Поскольку основной движущей силой экономического развития является присущая людям воля к власти, то развитие мировой экономики стимулируется постоянной борьбой между государством и рынком, то есть между группами лиц, опирающихся в своей борьбе за

экономическую власть на эти два института². Такой подход формируется на базе теории экономической власти. В рамках данной теории существует неоднозначное отношение к власти. С одной стороны, власть включается в предмет экономического анализа и рассматривается как фактор, оказывающий серьезное влияние на хозяйственную жизнь общества (представители марксистской школы, традиционного институционализма и т. д.). С другой стороны, существуют экономические концепции, отрицающие значение понятия «власть» для экономического анализа (mainstream economics, неоавстрийская школа и т. д.). Власть рассматривается только как отклонение от естественного состояния экономической системы, вызванное внешними для экономики факторами.

Кто, над кем (чем), в каких пределах, какими методами и ради достижения каких целей должен властвовать в экономической жизни общества? Заслуживает внимания известное высказывание Б. Расселла: «Экономика как отдельная наука не реалистична и ведет по неправильному пути, если рассматривать ее как руководство к действию. Есть только один базис – самый важный – и кроется он в более широкой науке, науке о власти»³. Такая ситуация предопределяет необходимость

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта фундаментальных исследований Президиума РАН №22 «Технологическое развитие России: состояние, условия, перспективы».

² Мовсесян А.Г. Иррационально-эволюционный подход к развитию мировой экономики / Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. 2001. № 3. С.

создания теории экономической власти или, как утверждают некоторые авторы, в более широком смысле – экономической теории, основанной на власти (power-based economic theory). Однако для формирования такой теории с учетом междисциплинарного характера феномена власти необходимо объединение усилий экономистов, социологов и специалистов в области права.

Особое значение приобретает теория власти для объяснения процессов в переходных экономиках. Когда экономическая система подвергается достаточно глубоким преобразованиям в относительно короткий период времени, то на первый план могут выходить такие ее черты и свойства, которые менее заметны в стабильных экономических системах. Именно такой проблемой является проблема экономической власти, которая превратилась в одну из центральных в переходной экономике. Главная проблема, с которой столкнулась переходная экономика, – это отсутствие общественно необходимого порядка власти, что проявляется, с одной стороны, в наличии избытка частной экономической власти, с другой – в недостатке эффективной власти. «И избыточная и недостаточная власть равно приводят к ужасным социальным последствиям»⁴. Экономическая власть достигается соединением следующих пяти элементов⁵:

- финансовой мощи;
- информационного влияния;
- коалиционной силы;
- связи с государством;
- наличием средств силового давления.

Полноценная власть достигается только при рациональном сочетании всех пяти факторов, а реальная власть определяется тем фактором, который у данного лица находится в дефиците.

Важнейшую роль экономическая власть играет в процессах глобализации и транснационализации. Транснациональные кор-

порации (ТНК) обеспечивают порядка одной пятой мирового ВВП. В России ТНК также становятся все более значимой экономической силой. Однако их особенностью является то, что в последние годы основную часть инвестиций за рубеж осуществляли компании, не имеющие в своем уставном капитале государственной доли собственности. Появилась четко выраженная тенденция продолжающегося сокращения удельного веса государственных ТНК среди всех российских инвесторов за рубежом. Более того, именно капиталовложениям компаний, подконтрольных государству, в бывших социалистических странах создаются наибольшие препятствия из-за опасения местных властей, что государственные ТНК могут выступать проводниками российской внешней политики⁶. В то же время общемировая тенденция укрепления ТНК привела к тому, что по своей экономической мощи эти компании стали сопоставимыми с независимыми государствами. В 2000 г. по объему добавленной стоимости из 100 самых крупных «экономических систем» 29 были ТНК и 71 – независимыми государствами⁷.

Таким образом, существуют две наиболее значимые экономические системы – государство и частный бизнес, в данном случае в лице ТНК. Они должны не только бороться за экономическую власть, что стимулирует развитие мировой экономики, но и с целью повышения ее эффективности должны более тесно сотрудничать. Такие тенденции сотрудничества определяют развитие современной экономики. В теории конкурентных преимуществ на смену традиционной конкуренции пришла так называемая «соконкуренция», в теории экономической власти – все большее значение приобретают различного рода альянсы, партнерства и т. д. Эта ситуация предопределила совершенно особое качество взаимодействия бизнеса и власти, которое сейчас называется партнерством. Оно выходит за рамки простого использования властными структурами возможностей пред-

³ *Russell B. Power.* London and New York, Routledge, 2000. P. 92.

⁴ *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти. М.: Изд-во АСТ, 2001. С. 577.

⁵ *Мовсесян А.Г.* Указ. соч. С. 73.

⁶ *Кузнецов А.* Структура российских прямых капиталовложений // *Мировая экономика и международные отношения.* 2007. №4. С. 71.

⁷ *Либман А., Хейфец Б.* Экономическая власть и стратегии российских ТНК на постсоветском пространстве // *Общество и экономика.* 2006. №11-12. С. 154.

принимателей для реализации общественно значимых целей.

Форма взаимодействия государства и бизнеса, известная как частно-государственное партнерство (ЧГП, Public-Private Partnership), зародилась в начале 1990-х гг. в Великобритании, когда на смену традиционному взаимодействию заказчика (государства) и подрядчика (бизнеса) пришла модель, называемая *частная финансовая инициатива* (Private Finance Initiative). В этот период в Англии был принят закон о «частной финансовой инициативе», который облегчал частным структурам «вхождение» в сектор общественных услуг посредством четкого определения рамочных условий. В соответствии с этой моделью государство лишь заказывало, но не оплачивало бизнесу те или иные капиталоемкие объекты. После окончания работ объект брался государством в долгосрочную аренду при условии, что подрядчик продолжал обеспечивать его эксплуатацию, то есть инвестиции возвращались бизнесу за счет арендных платежей. После окончания срока аренды объект передавался государству по символической стоимости, а иногда бесплатно.

Первоначально в рамках ЧГП реализовывались проекты, главным образом, в инфраструктурных отраслях. Постепенно такие правоотношения стали распространяться и на отдельные масштабные проекты – от оказания общественных услуг до проведения НИОКР и внедрения инноваций. Пример такого партнерства – британский проект самолета-заправщика нового поколения, создание европейской спутниковой системы Galileo и т. д.

Представляется правомерной точка зрения, в соответствии с которой ЧГП целесообразно рассматривать как самостоятельную экономическую категорию⁸. Однако определения частно-государственного партнерства имеют различные нюансы в зависимости от принятого тем или иным автором методологического подхода.

Существующие *определения партнерства* можно, по нашему мнению, сгруппировать следующим образом.

- ЧГП – это институциональный и орга-

низационный взаимовыгодный альянс между государством и бизнесом в целях реализации особо значимых проектов⁹. Эффективность такого альянса обеспечивается не столько совместным финансированием проектов, сколько наиболее полным использованием уникальных возможностей каждого из двух участников проекта и сокращением рисков. Государство, вступая в союз с бизнесом, получает не только снижение нагрузки на бюджет, но и более гибкую, действенную систему управления проектом, а бизнес – определенный набор гарантий и предпочтений.

- ЧГП – это формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая под определенные цели и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон¹⁰.
- ЧГП – это любые официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени между государственными и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование и информацию для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологии и инновации¹¹.

Если использовать методологический подход, связанный с оценкой частно-государственного партнерства с позиции перераспределения правомочий собственности, то можно отметить три определения партнерства:

- ЧГП трактуется как косвенная приватизация, что объясняется широтой участия частных компаний в реализации правомочий собственности, передаваемых им в рамках проектов от государства (финансирование, про-

⁹ Там же. Р. 4

¹⁰ www.imepi-eurasia.ru/baner/doclad D/doc. Р. 6

¹¹ [http:// ipr.inage.ru/ppp/cacestyty/Framework_Paper.ru](http://ipr.inage.ru/ppp/cacestyty/Framework_Paper.ru)

⁸ www.imepi-eurasia.ru/baner/doclad D/doc. Р.3

ектирование, строительство и т. д.);

- ЧГП рассматривается как своеобразный «третий путь», с помощью которого правительство находит формы улучшения предоставления населению публичных благ, то есть партнерство в данном случае находится на границе государственного и частного секторов экономики;
- ЧГП представляет собой особую, но полноценную замену приватизационных программ, позволяющую реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой. При этом в отличие от приватизации в партнерствах право собственности сохраняется за государством. Но в рамках государственной собственности происходят существенные институциональные преобразования, позволяющие расширить участие частного бизнеса в реализации проектов. Оставаясь собственником, государство сохраняет за собой определенную степень хозяйственной активности.

Анализ приведенных выше определений ЧГП позволяет выделить основные моменты, характеризующие суть этого явления:

- 1) стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным сектором экономики;
- 2) взаимоотношения сторон ЧГП должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);
- 3) взаимоотношения сторон ЧГП должны носить партнерский, то есть равноправный характер;
- 4) стороны ЧГП должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;
- 5) стороны ЧГП должны объединить свои вклады для достижения общих целей;
- 6) стороны ЧГП должны распределять между собой расходы и риски, а также участвовать в использовании получен-

ных результатов¹².

В то же время необходимо учитывать, что в настоящее время единого определения, а соответственно и понимания ЧГП даже в тех странах, где оно развивается достаточно успешно, до сих пор не сложилось. Поэтому мы говорим лишь об имеющихся подходах к определению данного института общественных отношений, имея в виду, что в каждой стране существует определенная специфика в трактовке указанного понятия. Разнообразие видов, форм и сфер применения ЧГП делают его универсальным механизмом для решения целого ряда долгосрочных задач – от создания и развития инфраструктуры до разработки и адаптации новых перспективных технологий.

Концепция партнерства государственного и частного секторов, в соответствии с анализом многочисленных публикаций по данной проблеме, предполагает развитие определенных договорных отношений, регулирующих их сотрудничество с целью оказания общественных услуг, создания или модернизации инфраструктуры, развития других сфер, затрагивающих общенациональные интересы.

Основной принцип концепции ЧГП состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.

Основным признаком ЧГП является участие в публично-частной кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости. Процесс создания добавленной стоимости в значительной степени ориентируется на степень перераспределения задач и рисков между государственным и частным партнерами. При этом возникает синергетический потенциал партнерства за счет принятия на себя каждым партнером тех задач и ответственности, которые он может обеспечить с лучшим качеством и эффективностью.

Представляет не только научный, но и практический интерес возможные формы ЧГП, а также отличия этого вида партнерства от других форм взаимоотношений государ-

¹² Мазуренко С.Н. Вопросы государственно-частного партнерства в инновационной сфере. http://ifti.ru/File/mazurenko_form.doc

ства и бизнеса. Целесообразна следующая классификация форм ЧГП в соответствии с мировой практикой:

- контракты как административный договор, заключаемый между государством или органами местного самоуправления и частной фирмой на осуществление конкретных видов деятельности. В таких контрактах права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера заключается в получении права на оговариваемую долю в доходе;
- аренда в ее традиционной форме и в форме лизинга. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру;
- концессия (концессионное соглашение) является специфической формой отношений между государством и частным партнером. Государство в рамках партнерских отношений, оставаясь собственником имущества, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые функции и наделяет его для этого соответствующими правомочиями;
- совместные предприятия также распространенная форма партнерства государства и частного бизнеса. Их особенностью является то, что государство постоянно участвует в текущей производственной, административно-хозяйственной и инвестиционной деятельности. Самостоятельность в принятии решений частным партнером здесь уже, чем, например, в концессиях.

Некоторые авторы выделяют также аутсорсинг как особую форму ЧГП¹³.

Основные черты ЧГП, отличающие его проекты от других форм отношений госу-

дарства и частного бизнеса, заключаются в следующем:

а) достаточно длительные сроки соглашений о партнерстве (обычно от 10 до 20 и более лет, в случае концессии до 50 лет). Временная ограниченность четко соблюдается – проекты создаются под конкретный объект, который должен быть завершен к определенному сроку;

б) специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;

в) реализация партнерских отношений в условиях конкурентной среды, когда за каждый контракт или концессию происходит конкурентная борьба между потенциальными участниками;

г) специфические формы распределения ответственности между партнерами, когда, во-первых, государство устанавливает цели проекта с позиций интересов общества и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг за реализацией проектов, а во-вторых, частный партнер осуществляет оперативную деятельность на разных стадиях проекта – разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, реализация услуг потребителя;

д) разделение рисков между участниками соглашения на основе соответствующих договоренностей сторон¹⁴.

Представляется, однако, что наиболее важным моментом, отличающим развивающиеся отношения ЧГП от традиционных, является то, что такое партнерство:

- *во-первых*, создает базовые модели финансирования;
- *во-вторых*, перераспределяет отношения собственности;
- *в-третьих*, формирует новые методы управления.

Остановимся более подробно на этих составляющих партнерства.

1. Модели финансирования. Методы
¹³ Завадников В.Г. О промышленной политике в РФ //Промышленная политика в РФ, 2007, №5. С. 20.

¹⁴ Государство и бизнес: институциональные аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2006. С. 40.

разработки и реализации проектов ЧГП могут рассматриваться как развитие классических методов и процедур проектного финансирования.

Общие черты, характеризующие как модели проектного финансирования, так и модели ЧГП следующие:

- наличие проекта, назначение и структура которого имеют уникальный характер;
- создание самостоятельной проектной компании, располагающей автономными ресурсами и являющейся институциональной основой реализации проекта;
- выплата процентов и погашение основной суммы долга за счет генерируемых проектом будущих денежных потоков;
- выявление областей риска, их оценка и распределение между партнерами или участниками проекта;
- составление договора, обеспечивающего реализацию проекта, в качестве главной цели всех участников;
- четкое определение пределов ответственности и обязательств партнеров.

Специфические черты, связанные с участием в проекте государства, выступающего в качестве ведущего партнера и определяющего рамочные условия партнерства, могут быть определены следующим образом:

- специфические требования бюджетного учета и необходимость особого «бюджетного» мышления в дополнение к «бухгалтерскому»;
- различный правовой статус партнеров;
- ограниченная готовность государства принимать решения по проекту;
- формальные требования к процедуре принятия решений;
- различные правила и нормы в области госзаказов и закупок для проектов.

Кроме проектного финансирования к моделям финансирования относятся такие формы, как коммерческий найм, аренда, все виды лизинга.

2. Изменение отношений собствен-

ности. Принципиально важным для эффективного взаимодействия между государством и частным бизнесом являются вопросы перераспределения правомочий собственности. Крайние варианты ЧГП представляют собой простые контрактные отношения (контракты на работы и услуги) с полным сохранением каждым партнером всех правомочий собственности, с одной стороны, и полную приватизацию, то есть передачу навсегда прав собственности от государства к частному предпринимателю, с другой. Между этими полюсами расположено множество возможных вариантов и форм государственно-частных партнерских отношений, базирующихся на различной степени переуступки правомочий собственника от государства частному предпринимателю на срок и на условиях, предусмотренных соответствующим партнерским соглашением.

3. Формирование особых методов управления. Однозначных решений по разным странам с позиции формирования определенных методов управления не существует. Контрольные и регулирующие функции в сфере ЧГП от имени государства могут осуществляться либо профильными министерствами и ведомствами, либо специально уполномоченными органами. В развитых странах госрегулирование партнерских отношений с бизнесом организовано по крупным межотраслевым комплексам, но специальные агентские структуры по регулированию партнерских отношений могут не создаваться.

В Великобритании появилась специальная новая область экономической деятельности, называемая «государственными, гражданскими контрактами и концессиями»¹⁵. В рамках этой деятельности госчиновники выступают не только в роли разработчиков правил и норм поведения, но и в роли своеобразных бизнесменов-покупателей услуг частного сектора.

В странах Евросоюза проблемами содействия, финансирования и мониторинга ЧГП занимается ряд генеральных дирекций под эгидой комиссии ЕС. Поддержкой проектов ЧГП занимаются структуры Европейского

¹⁵ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. С. 81.

банка реконструкции и развития, а также европейская группа Всемирного банка, в том числе Международная финансовая корпорация, специализирующаяся на поддержке частных инициатив. В ФРГ участники проектов ЧГП могут рассчитывать на такие инструменты поддержки со стороны федеральной власти, как вспомогательное финансирование в форме субвенций, целевые дотации или гранты, механизмы переуступки требований.

Цели государства и бизнеса в ЧГП.

Каждая из сторон партнерства имеет собственные цели, решает свои конкретные задачи, имеет различную мотивацию. Интересы государства и бизнеса могут не только не совпадать, но и быть противоречивыми, поэтому заключению договора о партнерстве должны предшествовать переговоры сторон, балансирующие эти интересы и объединяющие цели проектов.

Основной целью государства при выполнении проектов ЧГП является создание большей добавленной стоимости для оказания общественных услуг. Это достигается большей дешевизной услуг, оказываемых частными структурами за счет обладания ими прогрессивного менеджмента, возможностью повышения инновационной активности. Кроме того, в качестве цели государства может быть рассмотрена эффективная передача частному партнеру рисков, связанных с планированием, строительством, финансированием и управлением текущей деятельностью объекта. Важной целью государства является также увеличение бюджетных доходов, получаемых от реализации проекта. Бюджетные доходы при этом могут возрасти в связи с получением косвенных эффектов за счет оживления конъюнктуры и роста инвестиционной привлекательности регионов.

Цели частного бизнеса определяются стремлением стабильно получать и увеличивать прибыль, причем значение для предпринимателей имеет не просто размер прибыли, а устойчивость ее получения от реализации проекта.

Можно отметить, что систематизация опыта по развитию ЧГП в разных странах позволила выявить **важнейшие факторы успеха**, позволяющие реализовать преимущества проектов ЧГП:

- 1) наличие политической и институцио-

нальной основы поддержки проектов ЧГП (запрашиваемая частными инвесторами премия за риск будет ниже, если гарантирована последовательная политика государства);

- 2) стабильная политико-правовая среда (обычно ЧГП построено на сложных правовых и договорных отношениях, в которых участвует множество сторон, что приводит к большому росту транзакционных издержек). Для снижения этих затрат необходимо создание общей системы правил, содержащих типовые договоры и упрощение правовой системы в целом. В Великобритании есть образцы договоров, предложенные государством, нужно только согласование отдельных параметров;
- 3) справедливое распределение возможностей и рисков, которое изменяется в зависимости от сектора экономики, состояния и формы рынка и местных рамочных условий. Если частный инвестор несет большую часть рисков по проекту, то государство имеет ограниченное право вмешиваться в выполнение проекта или только контролирует его;
- 4) прозрачное распределение госзаказов. Правительства должны предусмотреть создание для партнеров стимулов, побуждающих их участвовать в оптимизации проекта. Выгоды от этого распределяются между партнерами;
- 5) возможность точного подсчета издержек и выгод проекта с разработкой реалистичных сценариев будущих денежных потоков для оценки потенциала проекта с целью покрытия инвестиционных затрат;
- 6) создание благоприятного образа ЧГП путем распространения адекватной информации о партнерстве для формирования благоприятного образа ЧГП у лиц, принимающих решения о выделении государственных инвестиций.

Отмеченные факторы успеха позволяют констатировать значимость регулирующей деятельности государства в сфере партнерства с частным бизнесом. Она проявляется в следующем:

- государство вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом и публичной властью;
- государство формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов;
- государство занимается организацией и управлением ЧГП, разрабатывает формы и методы, конкретные механизмы партнерства.

Необходимо подчеркнуть один очень важный момент, который обязательно должен быть учтен при формировании концепции развития ЧГП в нашей стране. Во всем мире отношения государства и частного бизнеса не развивались стихийно, а были вписаны в общие процессы децентрализации экономической власти. Они предопределяли передачу ряда публичных полномочий с центрального на местный уровень, сочетались с частичной приватизацией некоторых функций государства.

Существенное значение для уточнения принципиальных положений формирования концепции развития ЧГП имеет уточнение *вклада партнеров*. Основным вкладом *со стороны бизнеса* являются финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и т.д. Участие предпринимательского сектора в совместных проектах сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, налаживанием эффективных кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками.

Со стороны государства в проектах ЧГП реализуются правомочия собственника, возможность предоставления налоговых и иных льгот, гарантий, а также возможность получения определенных объемов финансовых ресурсов. В рамках ЧГП государство получает более благоприятную возможность исполнения своих основных функций – контроля, регулирования, соблюдения общественных интересов. Кроме того, неизбежные предпринимательские риски перераспределяются в сторону бизнеса. Государство сохраняет за собой основные рычаги регулирования и контроля, в том числе тарифную политику, кон-

троль за безопасностью, за экологичностью, за качеством обслуживания пользователей.

Общественная значимость ЧГП заключается в том, что в конечном итоге выигрывает общество как глобальный потребитель более качественных услуг.

Развитие отношений государства и частного бизнеса характеризуются тем, что они успешно могут быть реализованы не только на федеральном уровне, но и распространяются на более низкие уровни общественной системы – на уровень регионов и местных органов самоуправления. Это связано с перераспределением финансовых потоков в пользу конкретных территорий, а также с целесообразностью расширения круга лиц и организаций, заинтересованных в реализации соответствующих программ.

Опыт реализации проектов ЧГП. К настоящему времени в практике мировой экономики накоплен значительный опыт реализации проектов на основе партнерства государства и частного бизнеса.

В странах с переходной экономикой и в развивающихся странах начиная с 1990 г. создано более 2700 проектов, реализующих принципы ЧГП. Всемирный банк работал с правительствами стран клиентов над разработкой и реализацией проектов в форме ЧГП на протяжении более 10 лет. В целом результаты положительные, бюджетные затраты снижены на 15 и более процентов. Но в целом около 6 % проектов ЧГП были аннулированы или результаты их реализации признаны неудовлетворительными, так как государству приходилось брать на себя бремя огромных расходов, вызванных реализацией проектов¹⁶.

В развитых странах наиболее полная информация об опыте реализации проектов ЧГП представлена в Великобритании. Как отмечалось, именно там был принят закон о частной финансовой инициативе. В соответствии с данным законом здесь реализовано более 450 проектов на сумму 32 млрд евро (в дорожном хозяйстве, транспорте, здра-

¹⁶ Романова О.А. Институциональные методы проведения государственной промышленной политики. Труды VI Международного Российско-Китайского симпозиума «Государство и рынок» Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2005. Секция 1. С. 342.

вохранении, обороне)¹⁷. Из них только 7 % крупные проекты, стоимостью более 150 млн евро, а стоимость большей части реализованных проектов до 30 млн евро. Детальная оценка эффективности реализации проектов ЧГП представлена в отчете Счетной палаты Великобритании. В нем оцениваются 37 проектов, реализованных по модели ЧГП в здравоохранении, дорожном строительстве, тюрьмах, административных зданиях. Оценка проводилась по таким показателям, как издержки и срок строительства объекта. В 28 проектах (70 % выборки) план по издержкам был выполнен полностью. Ни в одном проекте избыточные расходы не вызывались исключительно действиями частных партнеров. В то же время при чисто государственных инвестициях в 70 % проектов плановые расходы были превышены на 2-51 %. В 29 из 37 проектов строительство завершено к установленному сроку или раньше. При сугубо государственных инвестициях (например, в строительство больниц) в 74 % проектов задержка превысила 2 месяца.

По заданию правительства проведена общая оценка всех реализованных в Великобритании проектов ЧГП. Экономия государства на инвестиционных расходах составила 17 %, принесла только в 1999-2000 бюджетном году 1 млрд дол. Основные выводы по оценке: преимущества от использования модели ЧГП подтверждены, ни один из проектов не оказался неудачным, ключевые факторы успеха – это инновации и конкуренция, представители общественности обычно преувеличивают недостатки модели ЧГП.

Наибольшие экономические успехи в реализации модели ЧГП достигнуты, помимо Великобритании, в таких странах, как Ирландия, Португалия, Австралия, правительства которых создали структуры поддержки проектов, а также разработали соответствующие стандарты и условия.

В России официальным признанием системы ЧГП можно считать постановление Правительства РФ (7 октября 2004 г.) о необходимости внедрения этой системы при развитии транспортной инфраструктуры страны. Однако в сегодняшних условиях

очевидна целесообразность развития ЧГП в нашей стране не только с точки зрения реализации инфраструктурных объектов, но и с позиции использования данной модели для реализации важнейших социально значимых проектов, развития наукоемких производств. Российский бизнес опережает государство, обладая передовыми технологиями в области управления, маркетинга, логистики, связи и т. д. В то же время государство остается основным правообладателем научных разработок, новых материалов и продуктов. Пилотной площадкой для отработки взаимодействия государства и бизнеса в инновационной сфере может стать ОПК¹⁸. Выпускаемая здесь наукоемкая продукция обеспечена стабильным государственным спросом (гособоронзаказ), в разработанных программах определена перспектива развития комплекса, высокая регламентация, свойственная предприятиям ОПК, является их серьезным конкурентным преимуществом, ибо частному бизнесу становятся более четко определенными «правила игры».

Сегодня реализация проектов с участием государства и частного бизнеса происходит через федеральные целевые программы, которые используются как механизм прямого инвестирования со стороны государства. В качестве примера можно привести проект создания российского регионального самолета, реализуемый компанией «Гражданские самолеты Сухого». Одновременно государство участвует в проекте создания нового двигателя к этому самолету (ОАО «НПО «Сатурн»). Перспективным является создание авиационного холдинга Air Union (указ Президента России подписан 2 мая 2007 г.). Доля государства составляет 45 %: в качестве вклада оно вносит контрольные пакеты ОАО «АК «Домодедовские авиалинии» (50,04 %), ОАО «АК «Красноярские авиалинии» (51%), а также ОАО «АК «Самара» (46,5%). Частные инвесторы вкладывают оставшиеся пакеты акций этих авиакомпаний, а также акции ОАО «Омскавиа», ОАО «Сибирская авиатранспортная компания» и долю в ООО AirUnion RRJ, которое уже заказало к 2009 г. 15 среднемагистральных самолетов¹⁹. Соз-

¹⁷ Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Российский экономический журнал. 2004. №2.

¹⁸ Груздов В.В. Государственно-частное партнерство как один из инструментов инновационного развития. <http://rosprom.gov.ru/news>.

даваемый авиационный холдинг может стать третьим в России по объему пассажирских перевозок.

На Среднем Урале на базе предприятий ОПК формируется высокотехнологичный сектор промышленности. Идет процесс создания ОАО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод»». В результате его создания должна появиться конкурентоспособная на мировом рынке крупная машиностроительная корпорация. Свердловская область обладает значительным научно-техническим потенциалом в области приборостроения, систем управления и электроники. Приборостроительный комплекс представлен 34 предприятиями, на которых занято около 30 тыс. чел. В настоящее время формируется территориальный научно-производственный технопарк «Приборостроение». Согласуется с Роскосмосом выделение части производственных площадей из состава имущественного комплекса ФГУП «НПО автоматики» и включение этого имущества как госпакета в уставный капитал технопарка.

В России реализуется также проект ЧГП в электронной промышленности. Создаваемые чипы нового уровня сложности будут использоваться не только в спутниках ГЛОНАСС, но и позволят сократить нынешнее технологическое отставание отрасли от ведущих мировых производителей с 15 до 1,5 лет.

Имеется положительный опыт формирования частно-государственного партнерства и в других отраслях промышленности, в частности в металлургии. Так, Трубная металлургическая компания с целью создания собственного производства стального листа для производства труб диаметром 1420 мм, используемых при строительстве магистральных трубопроводов, разработала проект создания литейно-прокатного модуля. Он предназначен для производства листового и рулонного проката (стоимость проекта – 500 млн дол.)²⁰. Новое производство предложено создавать на принципах ЧГП, причем речь идет не об использовании бюджетных средств, а формой сотрудничества могли бы стать госгарантии для привлечения долгосрочных инвестиций, получение дотаций на субсидирование кредитной ставки и т. д. Идея такого партнерства поддерживается

¹⁹ *Омельченко С.* Только в полете живут самолеты // Экономика и жизнь, май 2007. №21. С. 36.

государственными региональными органами власти.

Условия, необходимые для плодотворного взаимодействия государства и бизнеса при реализации крупных инвестиционных проектов в инновационной сфере отечественной экономики, должны предусматривать:

- наличие четко сформулированных государством стратегических приоритетов и обозначение возможных путей их достижения с помощью отдельных локальных проектов;
- установление правил взаимодействия государства и частного бизнеса при реализации таких проектов;
- разработка конкретных предложений по разделению инвестиций, рисков и выгод для каждого реализуемого проекта;
- дальнейшее совершенствование законодательной и нормативной базы.

Можно отметить, что уже сегодня в России существуют возможности более эффективного развития ЧГП. В частности, реальным является более активное использование принятого в 2005 г. ФЗ «О концессионных соглашениях». Появляются законы отдельных субъектов РФ, регламентирующие отношения, складывающиеся в рамках государственно-частного партнерства на конкретной территории. В частности, Законодательным собранием Санкт-Петербурга и Государственной думой Томской области в 2006 году приняты законы под названием соответственно «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» и «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области». Очень важным является применение механизмов государственных гарантий. Они должны быть предусмотрены в законах «О федеральном бюджете» соответствующих лет. Завершение регламентации порядка передачи технологий двойного назначения и ноу-хау из оборонного

²⁰ *Пумпянский Д.А.* Развитие партнерства частного сектора и государства как один из способов оптимизации структурных преобразований в промышленности. Труды VI Международного Российско-Китайского симпозиума «Государство и рынок». Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2005. С. 317.

сектора в гражданский бюджет способствовать взаимной заинтересованности в их применении. Не менее актуальна разработка и апробация целого ряда других нормативных актов, стимулирующих активное взаимодействие государства и бизнеса в инновационной сфере.

Специфика и особенности развития институционального устройства российской экономики требуют с позиции успешного развития ЧГП в инновационном секторе разработки различных схем предоставления налоговых льгот и их преимущественное использование в группе инновационных отраслей. Возможным вариантом являются амортизационные схемы, специальные налоговые скидки на капиталовложения в сферу НИОКР, а также схемы, снижающие корпоративную задолженность по налоговым платежам. Одним из важнейших инструментов реализации инновационных проектов на принципах ЧГП является рисковое финансирование, которое должно являться приоритетным объектом государственного регулирования с использованием широкого комплекса мер как косвенного, так и прямого воздействия. Расчеты показывают, что применение ускоренной амортизации повышает чистый дисконтированный доход (ЧДД) проекта на 5–6 %, а введение налоговых скидок в течение первой половины срока реализации проекта с последующим повышением базовой налоговой ставки во второй половине этого срока дает возможность увеличить ЧДД на 8–9 %²¹.

Необходимо учитывать, что в ближайшие годы сохранится сильная зависимость российской экономики от конъюнктуры на мировых сырьевых рынках. Возможности интенсивного экономического роста в рамках существующей экспортно-сырьевой модели экономики весьма ограничены. Даже в лучшем случае его темпы к концу 2009 г. не превысят 5,5 %, тогда как в 2005–2006 гг. аналогичные цифры составляли 6,6–6,7

%²². При условии сохранения благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры, наиболее выигрышным является сценарий, при котором определяемые данной конъюнктурой дополнительные доходы в значительной степени концентрируются бюджетной системой. Они должны быть использованы в качестве ресурса для модернизации экономики и обеспечения роста ее конкурентоспособности.²³ Таким образом, этот сценарий предусматривает более активную экономическую роль государства. В то же время сценарий поддержки бизнеса, когда ресурсы, связанные с благоприятной внешней экономической конъюнктурой, перераспределяются между государством и частным бизнесом в пользу последнего, означает менее эффективное использование ресурсов, связанных с притоком в страну доходов от внешней торговли. В значительной мере это определяется более коротким горизонтом при принятии инвестиционных решений во втором варианте. Можно отметить, что одним из важнейших эффектов роста инвестиций в рамках частно-государственного партнерства в сценарии активной экономической роли государства является как раз удлинение горизонтов инвестиционного планирования.

В условиях России существует понимание большого потенциала, заложенного в механизмах ЧГП. Однако серьезным препятствием к успешному развитию отношений партнерства является достаточно низкий уровень доверия в отношениях между людьми и государственными институтами, а также частным бизнесом. Уровень доверия к правительству и парламенту России составляет 30–33%, крупным компаниям 26 %. В странах Западной Европы и Северной Америки уровень доверия к крупным компаниям в два раза выше – 52 %, а в Китае уровень доверия к правительству и парламенту превышает 90 %²⁴. Следовательно, нужна большая работа по улучшению правовой среды, особенно в сфере защиты прав собственности, стимулирования инновационной активности, борьбы с

²¹ Бендиков М.А., Хрусталева О.Е. Некоторые финансовые аспекты реализации научно-промышленной политики // Финансы и кредит. 2007. №15. С. 4.

²² Белоусов Д.Р., Михайленко К.В. О положении в российской экономике // Проблемы прогнозирования. 2007. №3. С. 37.

²³ Там же. С. 33.

коррупцированностью чиновничьего аппарата. Это будет способствовать формированию более позитивного менталитета населения, без чего невозможно не только организовать эффективное взаимоотношение частного бизнеса и государственной власти, но и добиться прогресса в создании современной рыночной экономики.

²⁴ Ясин Е. Модернизация и общество// Вопросы экономики. 2007. №5. С. 18.