

# РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И МАЛОГО БИЗНЕСА

---

В. МОЧАЛЬНИКОВ,  
кандидат экономических наук,  
Председатель Совета директоров ОАО «Порт Восточный» (г. Находка)

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО В СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

*Рассматривается теоретическая концепция механизма государственно-частного партнерства, исследуются вопросы консолидации усилий власти и бизнеса для реализации стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. Раскрывается мировой опыт государственно-частного партнерства, а также роль государственно-частного партнерства в преодолении мирового экономического кризиса.*

**Ключевые слова:** стратегия социально-экономического развития, модели и формы государственно-частного партнерства, мировой финансовый кризис.

8 февраля 2008 г., выступая на расширенном заседании Государственного Совета Российской Федерации, В.В. Путин представил стратегию социально-экономического развития России до 2020 г. В своем выступлении он определил основные ориентиры социально-экономического развития страны на ближайшие 12 лет. Среди них: инвестиции в человеческий капитал, подъем образования, науки, здравоохранения, построение национальной инновационной системы, развитие наших естественных преимуществ и модернизация экономики, развитие ее новых конкурентоспособных секторов в высокотехнологических сферах экономики знаний, реконструкция и расширение производственной, социальной и финансовой инфраструктуры. При этом он призвал «сконцентрировать усилия на решении трех ключевых проблем: создании равных возможностей для людей, формировании мотивации к инновационному поведению и радикальном повышении эффективности экономики, прежде всего на основе роста производительности труда».

Сформулированная Стратегия, по сути, является политическим решением о переводе российской экономики с инерционного энерго-сырьевого на инновационный путь развития. «...Сейчас на фоне благоприятной для нас экономической конъюнктуры мы пока лишь фрагментарно занимаемся модернизацией экономики. И это неизбежно ведёт к росту зависимости России от импорта товаров и технологий, к закреплению за нами роли сырьевого придатка мировой экономики, а в дальнейшем может повлечь за собой отставание от ведущих экономик мира, вытеснение нашей страны из числа мировых лидеров. Следуя этому сценарию, мы не добьёмся необходимого прогресса в повышении качества жизни российских граждан. Более того, не сможем обеспечить ни безопасность страны, ни её нормального развития, подвергнем угрозе само её существование... Единственной реальной альтернативой такому ходу событий является стратегия инновационного развития страны, опирающаяся на одно из наших главных конкурентных преимуществ – на реализацию человеческого потенциала, на наиболее эффективное применение знаний и умений людей для постоянного улучшения технологий, экономических результатов, жизни общества в целом»<sup>1</sup>.

В выступлении Президента отмечается сложность и амбициозность выбранного пути развития страны, а также делается акцент на необходимость консолидации усилий государства, бизнеса и общества для его реализации.

### **Теоретическая концепция механизма государственно-частного партнерства**

Поступательное развитие государства во всех сферах общественных отношений предполагает не только опору на самобытный национальный опыт, но и учет общемировых политических и экономических тенденций, возможность критического заимствования зарубежных механизмов, инструментов и технологий для достижения целей государственной политики. Одним из таких механизмов, сформированных преимущественно в развитых странах мира, является взаимодействие между органами государственной власти и бизнесом. Сейчас данное взаимодействие рассматривается как необходимое условие развития эффективной рыночной экономики. В ходе процесса своей институционализации оно стало носить характер партнерства государства и частных предпринимателей.

Теоретическая концепция механизма государственно-частного партнерства предполагает следующую его трактовку. Это совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях<sup>2</sup>. Развернутое определение механизма государственно-частного партнерства предлагает В.Г. Варнавский. Он считает, что в современном понимании государственно-частное партнерство - это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности<sup>3</sup>.

В экономической трактовке государственно-частное партнерство сравнивается с косвенной приватизацией. Речь идет о перераспределении полномочий между государством и бизнесом в стратегических отраслях, которые не могут быть приватизированы, но для которых у государства отсутствуют средства на развитие. К

---

<sup>1</sup> Путин В. Выступление на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» // <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159528.shtml>.

<sup>2</sup> Энциклопедия Википедия. <http://ru.wikipedia.org/wiki/>.

<sup>3</sup> Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство. Экспертный канал «Открытая экономика» // [http://www.opec.ru/article\\_doc.asp?d\\_no=50578](http://www.opec.ru/article_doc.asp?d_no=50578).

таким отраслям относятся жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера, транспорт, благоустройство населенных пунктов, объекты культурного наследия и др. Важными условиями эффективности государственно-частного партнерства при этом являются степень участия бизнеса в реализуемом проекте и сохранение за государством существенной степени хозяйственной активности и некоторых правомочий собственности. В противном случае реализация механизмов партнерства государства и бизнеса может привести к частичной или полной приватизации бизнесом объектов партнерства.

Основанием для такого понимания государственно-частного партнерства стал опыт стран с развитой экономикой, где частным компаниям, реализующим совместные с государством проекты, передавались широкие правомочия: владение, эксплуатация, строительство, финансирование и др.

Государственно-частное партнерство можно также рассмотреть с позиции особой, но в то же время полноценной замены приватизационных программ, позволяющей реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой. Вместе с тем государство не лишается прав собственника, привлекая при этом ресурсы бизнеса к решению широкого круга проблем. Стоит так же отметить, что участие бизнеса в реализации проектов требует правового закрепления партнерства как особого рода взаимодействия государства и бизнеса, что ведет к существенным институциональным изменениям внутри системы отношений «власть – бизнес», позволяющим расширять участие предпринимателей в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций.

Согласно подходу, связанному с государственной политикой и управлением, государственно-частное партнерство находится на границе отношений государства и бизнеса, не являясь ни институтом приватизации, ни институтом национализации, а лишь формой оптимизации исполнения государством своих обязанностей перед обществом, т.е. бесперебойного предоставления населению публичных благ.

Применение механизма государственно-частного партнерства нацелено на обеспечение возможности осуществления общественно значимых проектов в наиболее короткие сроки, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования. Помимо этого, механизм партнерства власти и бизнеса способен повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса, как правило, более эффективного на рынке, чем государственные институты; обеспечить снижение нагрузки на бюджет за счет привлечения частных средств и переложения части затрат на пользователей (коммерциализации предоставления услуг), дать возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий, повысить качество обслуживания конечных пользователей. Наконец, данный механизм предоставляет возможность сконцентрировать внимание государственных органов на наиболее свойственных им административных функциях и сократить государственные риски за счет распределения их между частным партнером и властью.

### **О консолидации усилий власти и бизнеса для реализации стратегии социально-экономического развития России до 2020 г.**

Приоритетными направлениями стратегического развития страны до 2020 г., согласно Концепции, должны стать: развитие конкурентных рынков товаров и услуг, капитала, рабочей силы; либерализация экономической среды, снижение инвестиционных и предпринимательских рисков, содействие развитию малого и среднего бизнеса,

формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров в европейской и азиатской частях России, становление институтов государственно-частного партнерства.

В современной экономике, в силу разных причин, на долю государственной собственности приходится значительная часть производственного капитала страны. Актуальной остается задача повышения эффективности его использования. Одним из действенных современных способом повышения эффективности использования государственной собственности служит установление партнерских отношений государства и частного сектора. Развитие механизмов и форм таких партнерских отношений не предполагает передачу частным компаниям прав собственности в полном объеме. Вместе с тем переход государства к партнерским отношениям с частным бизнесом, затрагивающим государственную собственность, означает частичную передачу государством некоторых, определенных законодательством и договором (контрактом) прав на эту собственность. В экономической науке это явление получило название "расщепление прав собственности". Содержание партнерских отношений частного бизнеса и государства реализуется в форме концессий, лизинга, совместных предприятий, договорной системы, кооперации, соглашений о разделе продукции.

Опираясь на мировой опыт становления отношений государственно-частного партнерства, России предстоит пройти сложнейший процесс экономической и правовой классификации многочисленных форм реализации данного механизма. При этом важно юридически правильно оценить роль государства не только как главного регулятора, но и как представителя и защитника общественных интересов и потребностей, т.е. того, что в европейской юридической традиции подразумевается под публичным правом, публичным интересом, публичной службой, публично-правовыми имущественными отношениями и публично-правовой собственностью<sup>4</sup>.

Большой опыт в реализации проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства позволяет выделить следующие базовые модели партнерства с присущим каждой из них специфичным соотношением форм организации, финансирования и кооперации.

Выбор одной из этих моделей производится в зависимости от того, в каких сферах реализуется соглашение<sup>5</sup>. Если рассматривать мировой опыт реализации партнерских проектов, то можно констатировать, что в конкретных отраслях определенные модели имеют наибольшую эффективность.

Модель кооперации используется там, где конкретные услуги недостаточно четко выделены и определены, а потому их сложно сделать отдельными объектами налогообложения и амортизационных отчислений. В таком случае партнерство реализуется через совместную проектную компанию государства и частного инвестора.

Модель концессии действует в отраслях с длительным сроком реализации проектов, а также в тех случаях, когда передача прав собственности от государства частному партнеру исключается по политическим или правовым причинам.

Модель оператора получила широкое распространение в сфере переработки отходов. Она характеризуется четким разделением ответственности между частным партнером и государством при сохранении контролирующих функций за государством.

---

<sup>4</sup> Государственно-частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России // [http://lobbying.ru/index.php?article\\_id=2359&link\\_id=16](http://lobbying.ru/index.php?article_id=2359&link_id=16).

<sup>5</sup> Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. №2. С.13.

Договорная модель используется в энергетике, в которой инвестиции в первую очередь направлены на снижение текущих издержек. При этом экономия, полученная от снижения текущих издержек, нередко превышает собственно инвестиционные затраты.

Модель лизинга является наиболее подходящей для сооружения общественных зданий. В мире накоплен весьма представительный опыт лизинговых форм партнерства органов местного самоуправления с частным бизнесом.

Механизм государственно-частного партнерства обладает рядом положительных характеристик, которые делают его практически универсальным инструментом осуществления проектов, обладающих стратегической значимостью для государства.

Прежде всего государственно-частное партнерство представляет собой реальную альтернативу методам бюджетного финансирования. Хозяйственное партнерство государства и бизнеса позволяет привлечь в государственный сектор экономики дополнительные ресурсы. В такой системе отношений происходит объединение ресурсов и потенциалов двух хозяйствующих субъектов: с одной стороны государства - в форме его собственности, с другой - бизнеса - в виде применения современных, частнопредпринимательских методов хозяйствования, менеджмента, а также привлечения инвестиций и внедрения инноваций. В результате удается повысить эффективность использования государственной собственности. Так, по некоторым оценкам, партнерские формы отношений государства и частного бизнеса в сфере управления государственной собственностью в целом позволяют Великобритании экономить 15-20% государственных расходов.

Главным положительным моментом реализации механизма государственно-частного партнерства для бизнеса является компенсация затрат и разделение рисков, что достигается посредством использования разнообразных публичных прерогатив в виде инструментов бюджета, публичной собственности, законодательных установлений. Кроме того, ГЧП-проекты рассматриваются частным бизнесом как одно из направлений долгосрочного инвестирования с приемлемым уровнем доходности и риска.

Отношение к партнерству государства и предпринимательских структур неоднозначно. Позитивные аспекты партнерства власти и бизнеса омрачает ряд негативных факторов, которые могут стать препятствием поступательной реализации стратегических ориентиров развития государства. Ряд ученых высказывают мнение, что в этом инструменте кооперации заключается ключ к экономическому прорыву, другие высказывают опасение по поводу того, что правовая недоработанность данного процесса может привести к очередному растрачиванию бюджетных средств при помощи коммерческих структур. В социально-политическом аспекте выражается обеспокоенность тем, что результаты государственно-частного партнерства могут стать очередной вехой «перераспределения» государственных предприятий, а это, в свою очередь, приведет к резкому повышению оплаты за социальные услуги для населения и т.п. В. Варнавский отмечает, что «в развитых странах с их мощной институциональной базой партнерских отношений ГЧП часто используется для реализации преимущественно частного интереса. Подобные негативные проявления и искажения сути партнерских отношений приводят к появлению деформаций в экономической политике, нарушению условий конкуренции, росту недоверия к самому феномену партнерских отношений между государством и частным сектором. На практике эти явления часто принимают форму коррупции».

В результате определенное, а подчас и большое число проектов ГЧП приходится прекращать досрочно или существенно пересматривать положения уже заключенных контрактов»<sup>6</sup>.

В свою очередь, предпринимательские единицы опасаются усиления роли государства и его вторжения в сферу свободы конкуренции и перераспределения ресурсов. В этой связи часто высказываются мнения о том, что государство, овладев капиталом и новыми технологиями, используя административный ресурс, может стать довлеющим звеном в механизме взаимодействия. Кроме того, государство может увеличить ставки налоговых платежей и пошлин, что, соответственно, отразится на интересах предпринимательства.

Подобное понимание экономической сути государственно-частного партнерства позволяет говорить о политико-правовом дуализме государственно-частного партнерства, который проявляется в необходимости достижения баланса политической и правовой составляющей для достижения целей, поставленных перед государственно-частным партнерством. Между тем дисбаланс интересов власти и бизнеса способен стать реальным препятствием на пути стратегического развития страны.

Значение политического аспекта государственно-частного партнерства для эффективной реализации проектов в рамках стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. в настоящее время не стоит недооценивать. Многие проблемы низкой инвестиционной привлекательности или нежелания частного инвестора вкладывать средства в тот или иной сектор лежат не в экономической и даже не в правовой плоскости. Бизнес зачастую не видит ни стратегических инвестиционных целей, определенных государством, ни самой готовности со стороны государства образовать коалицию с бизнесом на равноправной основе, то есть на принципах партнерства.

Нам думается, первым шагом в решении данной дилеммы должно стать объявление принципа государственно-частного партнерства на политическом уровне. Это имеет важнейшее политическое, экономическое и даже психологическое значение. Государство на самом высшем уровне должно признать, во-первых, что оно готово к сотрудничеству в форме партнерства (объявляет о возможности сотрудничества). Во-вторых, оно признает партнерство эффективной экономической формой, снимая тем самым все споры между различными экономическими школами и признавая правоту выбранной парадигмы. В-третьих, государство должно четко определить сферы государственно-частного партнерства и цели, которые оно преследует в рамках реализации этих проектов. Последнее важно закрепить на нормативно-правовом, вполне возможно, на программном или даже законодательном уровнях (в форме конкретных целей и принципов).

Далее требуется создание обширной законодательной базы государственно-частного партнерства. Эта база закладывает правовые основы партнерства, особенно правовой статус бизнеса в этом альянсе.

Следующим шагом должно стать соответствующее выстраивание административного аппарата, готового реализовать государственные цели в условиях партнерства (а не «крышевания», вымогательства) с бизнесом.

Таким образом достигается согласование интересов государства и бизнеса на макроуровне.

Для достижения баланса интересов в рамках конкретного проекта универсальной формой будет являться договор. Договоры различных форм (концессионные, арендные, подрядные и т.п.) должны выстраиваться на основе четко описанных законодательных

---

<sup>6</sup> Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник ИЭ РАН. №3. 2009.

положений. Заключение такого договора дает бизнесу законодательно определенный статус, а следовательно – судебную защиту.

### **Исторический экскурс в становление механизма государственно-частного партнерства**

В России власть и собственность долгое время не были разделены, и с любой сменой власти происходил фатальный передел собственности. Так было и во времена российских государей, и с приходом к власти большевиков, и в советский период. Последствия этого весьма печальны, ведь постоянная грубая смена собственности пожирает национальные накопления<sup>7</sup>. Сегодня власть и собственность в нашей стране разделились, и произошло это тоже очень резко. Между тем менталитет народа меняется медленно, и политики должны это учитывать. В Японии, например, западная цивилизация была аккуратно привита традиционному обществу, сохранились национальные ценности. Такая же стратегия была избрана и в Китае. У нас же никаких шагов, способствующих адаптации населения к рыночным условиям, предпринято не было. Не рассматривался всерьез и вопрос о взаимоотношении государства и бизнеса в историческом плане, а между тем этот опыт очень интересен.

Наиболее актуальную значимость государственно-частное партнерство приобрело в последние десятилетия. Сегодня становление институтов государственно-частного партнерства – это не просто очередная масштабная кампания государства, а веление времени, экономическая необходимость. Данные преобразования можно поставить в один ряд с приватизацией или развитием малого бизнеса в России. Формируя государственно-частное партнерство, государство и бизнес вступают в кардинально новую фазу развития.

Сейчас очень много говорят о формировании и развитии теории экономической власти. Это особенно актуально для нестабильных экономик, где влияние частного бизнеса несоразмерно велико. Ведь если развитие экономики определяется борьбой между государством и частными структурами, это чревато опасными последствиями. Гораздо более перспективно сотрудничество, которое предполагает не конкуренцию, а соконкуренцию. В Великобритании, прародительнице государственно-частного партнерства, был принят специальный закон о частно-государственной инициативе, регламентирующий соответствующие отношения. Государство определяет значимые цели и поручает бизнесу выполнять проекты. Если добавленная стоимость в процессе сотрудничества возрастает, значит, оно успешно.

Формы государственно-частного партнерства могут быть разными, самое главное – стабильная правовая база. В развитых странах есть профильные министерства или специальные ведомства, которые следят за исполнением договоров в рамках партнерства. Исследования, проведенные в Великобритании, показали, что те проекты, успешность которых зависела только от частных партнеров, эффективны на 100%<sup>8</sup>. Там же, где в качестве инвестора выступало государство, оказались сдвинуты сроки реализации и превышены затраты, причем это происходило не по вине частных предпринимателей, а было связано с непредсказуемыми решениями правительства.

---

<sup>7</sup> Понизовкина Е.Г. Государственно-частное партнерство: российские перспективы // [http://www.uran.ru/gazetanu/2007/07/nu16\\_17/wvmnu\\_p11\\_16\\_17\\_072007.htm](http://www.uran.ru/gazetanu/2007/07/nu16_17/wvmnu_p11_16_17_072007.htm).

<sup>8</sup> Там же.

По мнению В. Варнавского, становление и развитие государственно-частного партнерства определяется несколькими базовыми факторами, обусловившими усиление роли партнерских форм хозяйствования в рыночной экономике на современном этапе<sup>9</sup>.

Во-первых, одним из важнейших направлений либерализации экономики, курс на которую был взят в большинстве стран мира в 1980-1990 гг., является приватизация государственных активов. И здесь ГЧП призвано было сыграть одну из основных ролей, поскольку государственно-частное партнерство означает частичную приватизацию государственной и муниципальной собственности и общественных услуг.

Во-вторых, национальные правительства не имеют в достаточных объемах финансовых ресурсов, чтобы модернизировать, обслуживать и расширять находящуюся в их собственности производственную и социальную инфраструктуру. Вовлечение бизнеса в воспроизводственные процессы в инфраструктурных отраслях стало в определенной мере выходом из положения и действенным средством решения инфраструктурных проблем.

В-третьих, бизнес в значительно большей степени, чем государство, обладает мобильностью, быстротой принятия решений, способностью к нововведениям, использованию технических и технологических изменений. Правительство же, в свою очередь, может облегчать реализацию совместных государственно-частных проектов путем проведения ряда институциональных мероприятий, а также за счет финансово-экономических рычагов поддержки своего партнера.

В России в настоящее время говорить о развитии государственно-частного партнерства в масштабе страны не представляется возможным. Есть отдельные примеры в электронной промышленности, в дорожном строительстве, самолетостроении.

Между тем необходимо учитывать тот факт, что в России государственно-частное партнерство по сравнению с западными формами имеет специфические черты. По мнению ряда экспертов, в России сегодня следует говорить именно о государственно-частном партнерстве, а не о частно-государственном, как в ряде развитых стран. Государство выступает в качестве инвестора, особенно на начальной стадии, а бизнес-структуры осуществляют проект (в западных странах частная фирма выполняет заказ, используя в основном свои средства, а затем государство выкупает объект). Наше государство финансирует преимущественно масштабные проекты в нефтеперерабатывающей промышленности, металлургии, энергетике, тогда как в Великобритании, например, в рамках частно-государственного партнерства строятся больницы и дороги.

Однако перспективы расширения границ взаимодействия власти и бизнеса имеются, поскольку инновационное развитие экономики признано государственным приоритетом в рамках стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. А без сотрудничества с бизнесом инновации невозможны.

### **Мировой опыт государственно-частного партнерства**

В зарубежной экономической практике под государственно-частным партнерством принято подразумевать обширный спектр бизнес-моделей и отношений. В самом общем смысле этот термин применяется при любом использовании ресурсов частного сектора для удовлетворения общественных потребностей<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии // Вестник ИЭ РАН. №4. 2009.

<sup>10</sup> Колесникова К.И. Частно-государственное партнерство: опыт зарубежных стран и перспективы для России // Научный вестник УрАГС.

В настоящее время накопление мирового опыта применения механизма государственно-частного партнерства осуществляется не только в разрезе стран, поддерживающих данный механизм, но и по отраслям, в которые государственные органы привлекают частный капитал для решения задач различного уровня.

В зарубежных странах реализуемые в рамках государственно-частного партнерства проекты легко можно обнаружить в самых разных отраслях экономики. Сферы применения государственно-частного партнерства в развитых зарубежных странах очень разнообразны. Так, согласно статистической информации, лидирующей сегодня является транспортная инфраструктура, за ней, с небольшим отрывом, следует социальная инфраструктура<sup>11</sup>. Сотрудничество между партнерами может проходить в рамках различных законодательных структур, с разнообразным диапазоном задач и компетенций.

Одной из наиболее развитых, перспективных и комплексных форм государственно-частного партнерства в мировой практике является концессия. Достаточно сказать, что мировая юридическая и экономическая практика концессионных форм хозяйствования насчитывает более 150 лет. Между тем истоки формирования концессий уходят корнями во времена Древней Греции и Римской Империи.

Мировой опыт насчитывает 7-9 форм концессионных соглашений. Некоторые из них представляют собой не что иное, как одну из модификаций приватизации.

Изначально самой распространенной формой концессионных соглашений были договоры ВОТ, по которым за государством сохранялось право собственности на концессионный объект. Тем не менее многие страны законодательно закрепили возможность существования смешанных форм концессионных соглашений, предусматривающих частичную или полную передачу объекта частному инвестору.

Концессии дифференцируются по странам и по отраслям экономики (промышленности). Для некоторых стран больше подходит такая форма концессий, когда право собственности всегда сохраняется за государством (Франция). Для других же возможны варианты, когда право собственности может переходить к частному инвестору (как в США).

Возможны и смешанные формы концессий, при которых право собственности сохраняется за частным инвестором до тех пор, пока он использует объект по назначению. Как только инвестор перестает это делать, объект отчуждается в пользу государства (такая форма предусмотрена законом Филиппин).

Примечателен опыт Великобритании, построившей отношения бизнеса и власти посредством концессии. Переход к масштабному применению партнерских форм управления госсобственностью в Великобритании вызвал существенные изменения в институциональной среде как государственного аппарата, так и бизнеса. Появившаяся новая отрасль экономики под условным названием "государственные гражданские контракты и концессии" заставляет чиновников становиться бизнесменами, опытными покупателями услуг частного сектора, выработать правила и нормы поведения в условиях рыночного развития подведомственных им учреждений. Сразу после объявления "Инициативы частного финансирования" Государственным казначейством страны была сформирована группа из высококвалифицированных государственных служащих и представителей Сити для оказания разносторонней помощи министерствам и департаментам в вопросах коммерциализации их хозяйства. Для проработки различных вопросов партнерства Правительство и ведомства стали создавать

---

<sup>11</sup> Балашов С. Опыт функционирования ГЧП в развитых странах // Вестник Института экономики РАН. № 4. 2009.

консультационные и иные компании, а также контролирующие организации. Основываясь на успешном опыте осуществления проектов в области партнерства государства и частного сектора, британское Правительство в середине 2000 г. объявило о еще более масштабной программе реализации концессионных и контрактных проектов с участием частного бизнеса<sup>12</sup>.

В целом сегодня главная политическая линия в сфере управления госсобственностью в Великобритании – полноценное сотрудничество с частным сектором вместо приватизации. В других странах ОЭСР наблюдаются сходные с британскими тенденции институционализации концессионных форм партнерства государства и частного сектора, хотя имеются некоторые национальные особенности.

Для успешного функционирования концессионной формы одним из необходимых условий является наличие сильного государства, которое в состоянии противостоять эгоистическим интересам частного бизнеса, получающего в концессию государственную собственность. Опыт показывает, что там, где государство способно отстаивать интересы общества (развитые страны, в первую очередь, США, Канада, Франция, Великобритания, Германия, Австралия) и поставить законодательные и институциональные препятствия на пути злоупотреблений частных компаний, концессии достигают своих целей и обеспечивают повышение эффективности социально-производственной инфраструктуры. В тех странах, где функции государственного контроля недостаточно сильны и развиты, иногда возникают скандальные разоблачения коррупции и злоупотреблений переданными в концессию объектами государственной собственности (Аргентина, Мексика).

Несмотря на то, что сфера государственно-частного партнерства в нашей стране находится на стадии становления и развития, уже сейчас можно наблюдать первые позитивные плоды государственно-частного партнерства.

Российская экономика переживает период бурного роста, что предоставляет возможность для иностранных предприятий активнее действовать в России. Крупнейшие российские компании, в свою очередь, уже открыли для себя европейские финансовые рынки и стали признанными игроками на международных биржах, а также регулярными заемщиками европейских банков.

Наряду с традиционным для России сырьевым сектором как рынком для иностранного финансирования, благодаря относительно благоприятной экономической конъюнктуре и растущей прозрачности ведущих российских предприятий появились и новые клиенты, перспективы в других сферах экономики, в том числе в секторах: металлургии, телекоммуникаций, торговли, нефтехимии, финансовых рынков и инфраструктуры.

Создание современной инфраструктуры в сфере коммунального хозяйства, энергетики, транспортной инфраструктуры является на сегодняшний день важнейшей предпосылкой экономического развития в России. Существует огромный спрос не только на инвестиции для модернизации, но и на специальные ноу-хау в структурировании проектов.

На основе международного опыта, структуры государственно-частного партнерства рассматриваются в России в качестве многообещающего решения для запланированных проектов модернизации. При создании правовых рамочных условий для подобных проектов уже достигнут значительный прогресс. За прошедшее десятилетие был получен также первый успешный опыт государственно-частного партнерства.

KfW IPXH-Bank стал одним из первых кредитных институтов, успешно финансировавших в России проекты по так называемой модели ВООТ („строить-владеть-

---

<sup>12</sup> Правовые основы концессий // Юридический портал. [www.yur-portal.ru](http://www.yur-portal.ru).

управлять-передавать")<sup>13</sup>. За последние годы KfW IPЕХ-Bank принял участие в финансировании двух крупнейших водных проектов в г. Москве: Курьяновские очистные сооружения, очистные сооружения Зеленограда, Юго-Западная водопроводная станция.

В рамках последнего финансирования по модели ВООТ в 2005 г. KfW IPЕХ-Bank предоставил г. Москве кредит для мусоросжигательного завода. В российской столице ежегодно производится около 4 млн. тонн бытового мусора (твердые бытовые отходы домашних хозяйств, коммерческий, крупногабаритный мусор), подлежащего соответствующей утилизации. Существующие мощности по утилизации перегружены. Один из трех заводов Москвы - мусоросжигательный завод N3 модернизируется с целью соответствия европейским стандартам охраны окружающей среды и увеличивает свою мощность с помощью займа KfW IPЕХ-Bank. Москва поручила австрийской компании в рамках модели ВООТ планирование, строительство и эксплуатацию установки. Инвестиционный объем проекта составляет около 190 млн. евро. При этом речь идет об одном из первых проектов, в рамках которых экспортными страховыми агентствами был принят риск российского региона (г. Москвы). KfW IPЕХ-Bank удалось за прошедшие годы накопить в сфере инфраструктурного финансирования существенный опыт успешного структурирования финансовых решений на динамичном и, несомненно, перспективном российском рынке.

### **Государство, бизнес и общество или социальное партнерство бизнеса и власти**

Для стабильной и динамичной деятельности развитого гражданского общества между основными элементами устанавливается определенное единство и взаимодействие не только в каждый краткий период, но и сохраняется динамическое равновесие на длительных исторических отрезках. В России процесс формирования гражданского общества еще не закончен, поэтому существуют противоречия как между его различными сегментами, так и внутри них.

Ключ взаимодействия основных элементов жизнедеятельности – гармонизация интересов государства, бизнеса, населения. И эта гармонизация постоянно балансирует между эффективностью и справедливостью.

Наиболее активна роль государства. Его функция носит компенсаторный характер: государство берет на себя задачи, которые стоят перед обществом, но которые последнее не может выполнить само (например, гармонизацию интересов населения и бизнеса). Именно в силу наличия значительного круга таких задач общество терпит государство с его неэффективностью и монополией на насилие.

В процессе создания институтов государственно-частного партнерства необходимо интенсивное взаимодействие и коммуникация между представителями как минимум двух социально-профессиональных групп, являющихся носителями разных корпоративных (профессиональных) культур - государственных служащих и предпринимателей. Отметим, что обе эти социальные группы сравнительно равны по размеру: чиновников, по данным журнала "Die Welt", - 1300 тыс. чел., мелких и средних предпринимателей - 951 тыс. чел.<sup>14</sup>. Различается динамический аспект этих групп: число государственных служащих неуклонно растет, а число предпринимателей остается неизменным в течение ряда лет. Принадлежность к разным корпоративным культурам

---

<sup>13</sup> Практический опыт реализации проектов государственно-частного партнерства // <http://www.rrc-tver.ru/articles/219?PHPSESSID=01565eceed8040b2735f01ac35ba56d2>.

<sup>14</sup> Исправникова Н.Р. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. Сборник: Глобализация и социальные изменения в современной России. - М.: Социологический факультет МГУ. 2006.

представителей указанных групп потенциально может привести к коллизиям разного рода: сложностям в коммуникации, недостаточному взаимопониманию и взаимодействию, психологической напряженности, обострению конфликтных ситуаций.

Немаловажным также представляется отношение к государственно-частному партнерству общественного мнения, носителями которого могут быть группы, которые нельзя отнести ни к служащим, ни к предпринимателям. Общественное мнение в той или иной степени влияет на реальные отношения между предпринимателями и государственными служащими, поскольку именно из общества и те, и другие черпают правовые основания для своего существования и человеческий потенциал для своего развития. Так, чтобы ни говорили о потере властью обратной связи от населения, некоторые ее ветви остаются выборными, и по крайней мере раз в четыре года представители властных структур начинают усиленно ориентироваться на общественное мнение.

По мнению Н. Исправниковой, одним из ведущих социологических понятий, описывающих индивидуальные, социальные и профессиональные различия в социальном восприятии и поведении, является понятие социальной установки. Три указанные выше общественные группы формируют по отношению друг к другу шесть направлений социальных установок, модальность которых во многом определяет успех их взаимодействия между собой. Под социальной установкой будем понимать предрасположенность (склонность) субъекта к совершению определенного социального поведения, включающая ряд компонентов: предрасположенность воспринимать, оценивать, осознавать и действовать определенным образом относительно данного социального объекта или явления<sup>15</sup>.

Установки общества к власти никогда не были особенно положительными, однако в настоящее время носят противоречивый характер.

Установки общества к бизнесу постепенно меняются в лучшую сторону по мере смены поколений и установления относительно цивилизованных форм ведения бизнеса и реальных проявлений социальной ответственности, а также постольку, поскольку в глазах общества бизнес также как и общество начинают выступать пострадавшей от власти стороной.

Установки власти к обществу. Отчасти власть стремится учитывать и ориентироваться на общественное мнение. В то же время с той же периодичностью производятся действия, которые резко расходятся с мнением общественности, в основном в сфере социально-экономических реформ. Иными словами, некоторые властные решения базируются на представлениях об обществе как о слепой силе, которая сама не знает, что ей хорошо, а что плохо, и которую необходимо вести в направлении, известном только самой власти.

Установки власти к бизнесу рассматриваются как источник доходов в федеральный и местный бюджеты, а также как источник пополнения личных бюджетов государственных служащих. Отсюда, с одной стороны, налоговая система официально вполне цивилизованная, с другой стороны, произвол в персональном взаимодействии, а с третьей стороны, попытки наладить успешное ведение бизнеса отдельными членами семей государственных служащих.

Установки бизнеса к власти рассматриваются как противостоящая сила. Установка о недостаточной компетентности представителей власти, которых можно и необходимо обыгрывать в различного рода взаимодействиях.

Установки бизнеса к обществу в определенном смысле аналогичны установкам со стороны власти, сочетающиеся с восприятием себя как особой социальной группы,

---

<sup>15</sup> Там же.

которая может себе позволить действовать по иным нормам и законам, чем это позволительно остальным слоям общества.

Как нам видится, балансирование взаимодействующих сил общества и власти требует более активного участия в этой триаде корпоративных образований, учитывая, что они в настоящих условиях являются «экономическим скелетом», несущей организационной конструкцией экономики. Именно от их взаимодействия с государством зависят в конечном счете институциональные основы российской государственно-общественной системы, особенно учитывая, что пока мы еще не можем говорить о бесконфликтности в этой триаде и даже о нормальном сосуществовании, согласовании взаимодействия институтов и механизмов государства, общества и экономики. Успешное функционирование и развитие страны зависит от взаимодействия и баланса сил государства, общества и корпоративных образований. И в том случае, если одна из составляющих не соответствует другим, возникает деформированный и неэффективный тип социально-государственного устройства. В этой связи необходим учет роли косвенного влияния государства на экономику через воздействие на его базовые структуры.

### **Мировой кризис и государственно-частное партнерство**

С учетом приоритетов стратегии социально-экономического развития России до 2020 г. развитию механизма государственно-частного партнерства уделяется все большее внимание. Это способствует углублению интеграционных процессов, повышению надёжности, предсказуемости и прозрачности российской экономики, что повышает привлекательность для иностранных партнёров и инвесторов. В то же время естественным препятствием на пути развития механизма государственно-частного партнерства на сегодняшний день является мировой кризис финансовой системы.

Подобно другим ключевым мировым центрам, в настоящее время Россия находится в кризисной фазе. Выход из нее не может быть обеспечен только возможностями государства, поэтому требуется решение проблем реального и добросовестного его взаимодействия с бизнесом при реализации антикризисных мер.

Однако реализовать антикризисную стратегию мешает определенное несовпадение векторов интересов бизнеса и власти. Власть сегодня ориентирована в основном на сохранение экономического потенциала и обеспечение жизнедеятельности общества, а интерес бизнеса – поиск различного рода преференций и лоббирование государственной поддержки для своих производств. Партнерство государства и бизнеса призвано решить антикризисные задачи, особенно макроэкономического уровня, и обрести реальные рычаги взаимодействия в сложных кризисных условиях.

Потрясения в мировой экономике активизировали дискуссии о роли государственных институтов в экономическом развитии страны, придав теме еще большую остроту. Речь идет и о несовершенстве законодательной базы и о поиске новых форм взаимодействия частного и государственного секторов. Так, авторы работы «Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации» утверждают, что государственно-частное партнерство — это предельно простая и конкретная вещь: не складчина бизнеса и государства и не экономическая помощь государства бизнесу, а, скорее, наоборот, это привлечение государством бизнеса для помощи и решения задач, за которые отвечает государство (развитие инфраструктуры, коммунальное хозяйство и т.д.)<sup>16</sup>. По мнению одного из авторов работы, заместителя директора Центра ГЧП

---

<sup>16</sup> Кабашкин В., Левченко А., Сидоров В. Развитие государственно-частного партнерства в регионах

Внешэкономбанка РФ, В. Сидорова, именно сегодня так важно переключение ресурсов государства на финансирование дорог, жизнеобеспечение регионов и т.д., а также перекладывание своих рисков на частных партнеров. У государства не всегда хватает ресурсов для выполнения своих обязательств. Правда, не всегда всё проходит гладко. Иногда бывает и так, что перенос рисков государства может привести и к банкротству бизнеса. И это тоже надо учитывать, особенно в фазе кризиса, когда риск неблагоприятного результата максимально велик.

По мнению аналитиков, мировой финансовый кризис даст мощный толчок развитию государственно-частного партнерства в России. Аналогичные процессы прошли в своё время во всех развитых странах мира. Один из последних примеров – Япония середины 1990-х годов. XX в.

Стремительное развитие институтов государственно-частного партнерства в России на фоне кризиса может быть вызвано дефицитом государственного бюджета. Из-за нехватки средств государственный бюджет рискует попасть в зависимость от внешних заимствований и структура его распределения должна будет стать более прозрачной, что будет препятствовать бесконтрольному растрачиванию средств, преобладающему в последние годы.

В этой связи можно предположить, что международные кредиторы будут настаивать на повышении эффективности государственных программ, немислимых без государственно-частных партнерств. Поэтому, по нашему мнению, в ближайшие годы начнется рост концессионных соглашений, государственно-частных альянсов и партнёрств, основанных не столько на дружеских взаимоотношениях власть имущих лиц и отдельных бизнесменов, а скорее на поиске эффективных вариантов сотрудничества.

Таким образом, не остается сомнений, что грамотно продуманная политика государства способна создать необходимую социальную среду для развития взаимовыгодных отношений власти и бизнеса, для смешанных инвестиций частного и государственного капитала. Государство, не подавляя рыночных тенденций, способно выступить в качестве сильного института, заботящегося о развитии жизнеобеспечивающих сфер экономики и социальной среды.

При этом повышение координирующей и организующей роли государства, наряду со снижением уровня административного контроля, налогового администрирования, а также формирование адекватной грамотной нормативной базы являются тем комплексом мер взаимодействия государства с предпринимательскими структурами, который обеспечит оптимальное стратегическое развитие общественных отношений в России, соответствующее ключевым приоритетам стратегии социально-экономического развития России до 2020 г.

V. MOCHALNIKOV,  
*candidate of economic sciences,  
the chairman of board of directors  
of Open Society «Port Vostochniy» (Nakhodka)*

**STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN STRATEGY  
OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA**

The paper is dedicated to the theoretical concept of the mechanism of state-private partnership as well as the questions of consolidation of efforts of the authority and business for realization of strategy of social and economic development of Russia up to 2020. The author reveals world experience of state-private partnership and its role in overcoming of a world economic crisis.

**Keywords:** *strategy of social and economic development, models and forms of state-private partnership, world financial crisis.*