

*О.Е. КУЗИНА*

### **БАРЬЕРЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ: СОЦИАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ<sup>1</sup>**

В статье представлены результаты социального анализа барьеров развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в России. Цель анализа — в оценке соответствия этого типа партнерства интересам и мотивам участвующих в нем сторон — государства и бизнеса, а также гражданского общества; эмпирическая база — материалы опроса экспертов — представителей академического сообщества, бизнеса и государства, имеющих опыт участия в подобных проектах или ведущих исследования механизма ГЧП. Сделан обзор зарубежных исследований, посвященных проблемам практической реализации данного механизма за рубежом. Основной вывод исследования — не столько неразвитость законодательной базы, сколько недостаток должного уровня компетенций и, главное, мотиваций со стороны представителей государства, а также отсутствие механизмов участия гражданского общества, которое гарантирует публичность и открытость взаимодействия частных компаний и госструктур, является барьером развития партнерства между государством и бизнесом в России.

*Ключевые слова:* экономическая социология, государственно-частное партнерство (ГЧП), взаимодействие государства и бизнеса, управление проектами, реформа управления.

Сегодня в России идет поиск механизмов эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса в форме государственно-

---

**Кузина Ольга Евгеньевна** — кандидат экономических наук, доктор социологии (PhD), доцент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». **Адрес:** Москва, 125319, Кочновский проезд, д. 3, комн. 406, НИУ ВШЭ. **Телефон:** +7 (499) 152–15–51. **Электронная почта:** kuzina@hse.ru

<sup>1</sup> Выражаю благодарность за помощь в проведении исследования и обсуждения его результатов всем экспертам, принявшим участие в интервью, а также коллегам: генеральному директору Экспертного института А.В. Лопухину и доценту НИУ «Высшая школа экономики» Д.Х. Ибрагимовой.

частного партнерства (ГЧП). На политическом уровне ГЧП рассматривается как один из важнейших инструментов модернизационного развития различных отраслей экономики и совместного решения задач государственного масштаба, хотя сама идея равноправного партнерства с частным бизнесом пока не овладела умами большинства представителей государственной власти.

К настоящему времени проведено немало исследований по изучению опыта практической реализации тех или иных моделей ГЧП в различных странах, как положительного, так и отрицательного, а также подробно описаны формы и механизмы реализации ГЧП с учетом интересов потенциальных участников такого партнерства. Однако в России широкая дискуссия по теме ГЧП пока не находит значимого практического воплощения, поскольку примеров успешной реализации проектов государственно-частного партнерства явно недостаточно. Складывается устойчивое впечатление, что интерес к ГЧП со стороны государства имеет скорее декларативный характер, тогда как бизнес более прагматичен, поскольку активно ищет возможности участия в совместных с государством проектах.

Цель данного исследования — более полно и точно выявить и описать интересы заинтересованных сторон (государства и бизнеса) и понять, каким образом каждая из них будет реагировать на те или иные стимулы программ и механизмов ГЧП, какие барьеры и риски могут появиться в ходе реализации совместных проектов. Поставленная задача требует проведения социальной оценки механизма ГЧП, исследовательскими задачами которой обычно являются выявление участников таких проектов (стейкхолдеров) и их интересов, прогнозирование их поведения и оценка социальных рисков в ходе реализации проекта. Понятия «социального анализа» и «социальной оценки» ('social assessment') появились в результате разработки и реализации проектов Всемирного банка и других международных организаций. Речь в данном случае идет не о финансовой оценке социальных эффектов экономических или инвестиционных проектов, а об оценке того, насколько данные проекты и программы соответствуют интересам их участников. Исследование выполнено НПФ «Экспертный институт» совместно с НП «Центр развития государственно-частного партнерства» и Национальным агентством финансовых исследований при поддержке сотрудников НИУ ВШЭ, Института экономики РАН и Финансового университета при Правительстве РФ в 2010 г. В исследовании использовался метод глубинного интервью с экспертами (25 человек), среди которых были как теоретики, так и практики ГЧП: представители академического сообщества, бизнеса и государства, имеющие опыт участия в подобных проектах или проводившие исследования ГЧП (список экспертов представлен в Приложении).

### **Зарубежные исследования барьеров реализации проектов в форме ГЧП**

Рассмотрим понятие государственно-частного партнерства для того, чтобы выделить объект нашего исследования: какие именно проекты следует относить к данному виду, а затем рассмотрим те проблемы, с которыми проекты государственно-частного партнерства сталкивались в ходе их практической реализации. Проблемы и барьеры ГЧП за рубежом будут выявлены на основе анализа материалов зарубежных исследований, в которых изучались именно практики реализации подобных проектов.

#### ***Понятие государственно-частного партнерства***

В годы Второй мировой войны в небольших американских городках бизнес и власть успешно кооперировались для достижения общих целей, опираясь на традиции коммунальной кооперации. Идея партнерства государства и бизнеса актуализировалась в результате политики приватизации, проводившейся в США и Великобритании в 1980-е гг. Государство, стремившееся выйти из сферы производства общественных благ, увидело в таком партнерстве возможность повышения качества общественных благ одновременно со снижением стоимости их производства для общества.

Несмотря на то, что неолиберальная экономическая политика в целом строилась на программах повышения конкуренции, государственно-частное партнерство, в основании которого лежит не конкуренция, а кооперация и разделение рисков между государством и бизнесом, стало одним из механизмов передачи выполнения части государственных функций частным предприятиям. Неизбежным следствием партнерства стало размывание границ между государственным и частным секторами, поскольку для его успешного осуществления государственные структуры были вынуждены начать думать и действовать в логике частных предприятий, а частный бизнес — освоить государственную логику и открыть свою внутреннюю кухню общественному контролю [6].

В настоящее время представление о том, что ГЧП является неотъемлемой частью программ приватизации неолиберального толка, ухода неэффективного государства из тех сфер, где его может заменить эффективный частный бизнес, разделяется все меньшим и меньшим числом исследователей, и прежде всего потому, что изменились сами сектора и произошло взаимное сближение между ними.

Так, в частном секторе появились и стали быстро развиваться практики социальной корпоративной ответственности, тогда как в государственном управлении переговоры стали все чаще предварять,

а в некоторых случаях замещать приказы и директивы<sup>2</sup>. В результате концептуальным базисом ГЧП становится задача реформирования управления, как в частном секторе, так и в государственном, идущая от потребностей адаптации стран к глобальной экономике, развитию информационных технологий и растущему давлению со стороны потребителей, заинтересованных в качественных продуктах и услугах [5]. Разговоры о неэффективном государстве, которое должно передать эффективному частному бизнесу производство общественных благ, ушли в прошлое.

Существует множество определений ГЧП. Например, Всемирный банк определяет ГЧП как наличие партнерского стиля взаимодействия в проектах по созданию объектов инфраструктуры в отличие от взаимоотношений «заказчик – поставщик». В ГЧП либо каждая из сторон берет на себя полную ответственность за какой-нибудь отдельный участок работы, либо обе стороны отвечают совместно за все. ГЧП предполагает совместное принятие рисков, ответственности и отдачи, при этом деньги налогоплательщиков тратятся более эффективно<sup>3</sup>. Европейская комиссия определяет ГЧП как соглашение между двумя и более сторонами кооперировать усилия по достижению общих (или совместимых) целей, при этом общими становятся ответственность, власть, ресурсы, риски и, в идеале, выгоды от реализуемого проекта<sup>4</sup>. Рейтинговое агентство Standard&Poor's концептуализирует ГЧП как любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний и совместном финансировании и служащие достижению определенных политических результатов [2].

При всем разнообразии определений под ГЧП чаще всего понимается партнерство между государственным и частным секторами по достижению общих целей в рамках отдельных проектов (например, инфраструктурных) и совместному распределению рисков при их реализации. Существуют различные формы ГЧП, которые

<sup>2</sup> Об этом идет речь в законе США о переговорном регулировании (Negotiated Rulemaking Act), принятом Конгрессом в 1990 г.

<sup>3</sup> См. доклад Всемирного банка «Private sector development strategy implementation progress report», Вашингтон, 2003 (<[http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000160016\\_20030507183121&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000160016_20030507183121&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679)>).

<sup>4</sup> См. доклад Европейской комиссии «Guidelines for successful public-private partnerships», 2003 (<[ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)>).

варьируются в зависимости от степени вовлеченности бизнеса на разных этапах создания и эксплуатации объектов. Наименьшее участие предполагает только эксплуатацию объектов под управлением частной компании за выделяемые государством деньги, тогда как максимальное участие заключается в финансировании, строительстве, эксплуатации объекта с последующей продажей государству производимых услуг; собственником объекта при этом остается бизнес.

***Проблемы практической реализации государственно-частного партнерства за рубежом***

Основной вопрос, однако, не в том, как определять государственно-частное партнерство, а в том, чтобы понять, как должно быть организовано ГЧП для того, чтобы государство и бизнес во взаимодействии смогли проявить свои лучшие стороны. И хотя в России многообещающие перспективы ГЧП строятся на положительном опыте зарубежных стран, нельзя забывать и о негативных результатах и проблемах, которые имели место при реализации ГЧП за рубежом. Начиная с 1980-х гг. и по настоящее время, в литературе по управлению и экономике нередко можно встретить статьи по ГЧП, в которых анализируются барьеры успешной реализации концепции партнерства на практике. К таким барьерам относятся:

- несоответствия между ожиданиями и результатами партнерства как со стороны государства, так и бизнеса,
- отсутствие четких целей у государства и приверженности партнерству,
- слишком сложная процедура принятия решений на стороне государства,
- невнятная политика государства в отношении отдельных секторов экономики,
- недостаточная законодательная база,
- слабый риск-менеджмент,
- низкое доверие к государственной политике,
- недостаточное развитие местных рынков капитала,
- недостаточное количество инструментов и механизмов привлечения долгосрочных финансовых ресурсов по приемлемым ценам — часто стоимость частных денег выше по сравнению с государственными ресурсами, что приводит к удорожанию проекта,
- низкая прозрачность проектов,
- а также низкий уровень конкуренции из-за высоких издержек участия в тендерах приводят к росту издержек, а не их уменьшению [4].

Поскольку, несмотря на негативный опыт, ГЧП остается жизнеспособной формой реализации инфраструктурных проектов во многих странах, необходимо понять, какие именно факторы важны для его успеха.

В Великобритании исследователями из университетов Глазго и Бирмингема был проведен опрос [1] участников проектов частной финансовой инициативы (PFI), являющейся одной из форм ГЧП, при которой финансирование проекта осуществляется в основном бизнесом. Интервью были проведены с 68 участниками, причем как со стороны бизнеса, так и государства; опрашивались участники проектов по строительству объектов инфраструктуры — дорог, мостов и т. п.

Бизнесмены указали на долгосрочность как один из наиболее привлекательных моментов такого рода проектов, дающих бизнесу своего рода якорного клиента, обеспечивающего объем работ на длительный срок. Негативной стороной долгосрочности, по мнению опрошенных, является более высокая степень неопределенности и потребность в более тщательном по сравнению с их коммерческими контрактами подходе к оценке рисков и в управлении ими. Однако более высокие риски оборачиваются и более высоким вознаграждением, если эти риски были оценены правильно.

В качестве других проблемных моментов в данном исследовании указаны:

- недостаток опыта у контрагентов со стороны государства в организации проектов в форме частной финансовой инициативы;
- отсутствие четко поставленных целей и задач у проектов, похожих более на перечень пожеланий, нежели осмысленных задач;
- неполнота информации в первоначальных описаниях проектов, которая приводила к задержкам в связи с необходимостью проводить переоценку проектов со стороны бизнеса после уточнения их целей и задач;
- медлительность переговоров со стороны чиновников;
- недостаток открытости в коммуникации с заказчиком, особенно в отношении учета рисков в процессе ценообразования;
- отсутствие однозначности и стандартизации в исходной документации по проекту, что зачастую приводило к противоречивым оценкам рисков и управления ими со стороны экспертов и участников проекта, а это удлиняло процесс подготовки проектов;
- высокие издержки участия в тендерах и аукционах в основном из-за необходимости привлекать консультантов в ходе подготовки документов; наиболее дорогими при этом оказывались услуги юристов.

Участниками опроса был высказан и ряд пожеланий по улучшению взаимодействия государства и бизнеса в рамках частной финансовой инициативы:

- рост квалификации менеджеров со стороны государства; было даже высказано предложение о создании команды опытных экспертов и менеджеров, отвечающих за организацию взаимодействия со стороны государства в разных проектах. Если такая команда будет создана, то удастся избежать ситуации, при которой проекты запускаются разными людьми и каждый это делает первый и, возможно, последний раз;
- стандартизация оценки рисков и управления ими, прекращение практики, когда распределение рисков между государством и бизнесом в ходе проекта пересматривается по несколько раз;
- создание национальной базы данных о подобных проектах для аккумулирования опыта; такая база данных позволила бы быстрее и точнее производить оценку рисков и предлагать более конкурентную цену.

Опрос участников со стороны государства в ходе данного исследования показал, что все они, действительно, впервые имели дело с организацией взаимодействия с бизнесом в рамках частной финансовой инициативы и сами ощущали недостаток квалификации и опыта. Так, например, они жаловались на то, что привлекаемые для разработки документации технические специалисты говорили на непонятном им техническом языке, что сильно удлиняло процесс согласований. Особенно трудно заказчикам было проводить оценку инновационных решений, предлагаемых бизнесом для реализации проекта. Хотя именно эти инновационные решения в идеале и являются одной из целей ГЧП, позволяющих снижать издержки и повышать качество объектов и услуг. Однако недостаток опыта и квалификации со стороны заказчика в лице государства не дает возможности оценить эффективность этих предложений, что, естественно, тормозит процесс принятия решений. Государственные менеджеры также выступили за стандартизацию механизмов оценки и управления рисками, благожелательно отнеслись и к формированию команды менеджеров, специализирующихся на запуске проектов ГЧП и управлении ими.

О низкой квалификации участников ГЧП, и прежде всего государственных чиновников, участвующих в подобных проектах, говорили также и эксперты из числа консультантов проектов. Первое, с чего начиналось их консультирование, это объяснение заказчикам того, как это работает. Наибольшую озабоченность консультанты высказали по поводу отсутствия транспарентности в оценках и распределении рисков. Отсутствие открытого диалога между сторонами

относительно имеющихся рисков повышало вероятность снижения качества проектов или повышения их стоимости для заказчика.

Риски прекращения финансирования со стороны государства из-за смены политического руководства также назывались консультантами: чем длиннее срок реализации проекта, тем выше политические риски. Помимо этого, существует проблема несогласованности решений, принимаемых разными департаментами, участвующими в проекте: так, казначейство может иметь одни приоритеты, а министерство здравоохранения — другие, прямо противоположные. Попытка совместить несовместимое, в конце концов, приводит к нечеткости целей и задач проектов.

Интересны результаты исследования, проведенного с целью выявления барьеров ГЧП в сфере строительства инфраструктурных объектов в Китае [7]. В исследовании приняли участие люди, вовлеченные в проекты ГЧП по строительству водонапорных башен и других объектов инфраструктуры. Особенность данного проекта заключалась в том, что опрашивались представители иностранных компаний, участвовавших в проектах по типу ГЧП на территории Поднебесной. Исследование проходило в форме анкетного опроса<sup>5</sup> в 1997–1998 гг., к этому моменту в Китае уже был накоплен довольно большой опыт — около 100 инфраструктурных проектов. Основным выводом исследования было включение политических рисков — изменений в законодательстве и коррупции — в число рисков, которые хуже всего учитываются в контрактных документах проектов. Следующим по важности был риск задержек в принятии решений по реализации проекта отвечающими за него государственными чиновниками.

В исследовании, проведенном американскими учеными [4], была предпринята попытка систематизировать опыт исследований барьеров ГЧП в области строительства объектов инфраструктуры, проведенных по всему миру для того, чтобы оценить, какие из проблем наиболее актуальны, и предложить решения по их преодолению. Исследование проводилось на основе текстов опубликованных статей, имевших отношение к проектам ГЧП в строительстве инфраструктурных объектов. На первое место по актуальности авторы, как и в предыдущих исследованиях, поставили проблемы, связанные с качеством управления проектами со стороны государства, которое, по

<sup>5</sup> Количество опрошенных невелико — 40 человек из 300, которым были разосланы анкеты, однако организаторы исследования уверены в том, что надежность данных высока, поскольку отвечавшие были представителями топ-менеджмента компаний. При этом 75% опрошенных имели опыт участия в проектах ГЧП в других странах, 88% имеют свой бизнес в Китае и 60% были вовлечены непосредственно в управление проектами ГЧП в Китае.

мнению авторов, должно создать благоприятную инвестиционную среду для частных партнеров. Это будет способствовать повышению привлекательности участия в подобных проектах для бизнеса, причем не за счет роста маржинальности проектов, а за счет обеспечения качества законодательной рамки и качества управления со стороны государственных чиновников.

Исследователи из Австралии и Дании [3] пришли к выводу, что трудно получить объективную оценку того или иного проекта ГЧП. Если ГЧП становится у политиков «модным» трендом или способом повышения собственной популярности, то неизбежны искажения в оценках эффективности проектов. Например, если привлекаются независимые эксперты со стороны государства, то маловероятно, чтобы они стали указывать на неэффективность, идущую от некачественного управления чиновников. Проблема в том, что эталон, относительно которого должна проводиться оценка проекта для выявления его сравнительной эффективности, обычно отсутствует и формируется в процессе согласования интересов государства и бизнеса. В том случае, если одна сторона партнерства обладает большей властью, она способна навязать свои представления и интерпретации остальным участникам. Авторы делают вывод о том, что, несмотря на обширный опыт проектов ГЧП в мире, пока еще недостаточно сделано для создания системы независимой оценки проектов, на основе которой можно отличить проекты с продуманным и долгосрочным государственным видением от тех, которые вызваны краткосрочными интересами или узко политическими интересами участников партнерства. Создание такого механизма исследователи считают невозможным без повышения информационной прозрачности, публичности проектов ГЧП и участия представителей со стороны населения.

Таким образом, рассмотрев результаты исследований опыта ГЧП за рубежом, мы выявили, что одной из наиболее часто встречающихся проблем является недостаток опыта и квалификации со стороны государственных чиновников, которые не имеют навыков проектного подхода. Низкая квалификация государственных служащих и отсутствие механизмов накопления и передачи опыта внутри государственных организаций снижает качество риск-менеджмента проектов. В силу долгосрочности проектов ГЧП государственный чиновник получает некий проект как первый и последний в его жизни. Поэтому большое количество проектов ГЧП начинается сотрудниками, которые не имеют опыта осуществления таких проектов, поскольку передачи накопленного опыта и квалификации, как правило, не происходит. В результате, со стороны государства нет чёткости в определении цели проектов ГЧП, а следовательно, затруднительна оценка доходов, затрат и рисков, поэтому та долгосрочность, которая выступает

для бизнеса привлекательным моментом ГЧП, оборачивается трудностями в определении рисков и механизмов их разделения до начала реализации проекта. При этом государство не всегда привержено идее партнерства и не рассматривает бизнес в качестве равноправной стороны этого взаимодействия. Тендерный процесс сильно бюрократизирован, необходимо собрать очень много бумаг, которые требуют привлечения юристов и других дорогостоящих специалистов. Поэтому часто получается так, что в тендерах участвуют только те, кто могут оплатить специалистов, то есть нет равного доступа к участию в таких проектах. Это означает низкий уровень конкуренции из-за высоких издержек участия в тендерах по привлечению партнеров к проектам ГЧП. Наконец, при организации проектов в форме ГЧП следует принимать во внимание уровень развития местных рынков капитала, поскольку вполне возможна ситуация, при которой стоимость частных денег может оказаться значительно выше государственных, что приведет не к удешевлению проекта, а к его удорожанию, и тем самым поставит под сомнение его эффективность.

#### **Понятие государственно-частного партнерства в России и барьеры его развития**

В данном разделе представлены результаты нашего собственного исследования: каким образом понятие государственно-частного партнерства определяется в России, есть ли отличия от зарубежных подходов, что мотивирует бизнес и государство к участию в таких проектах, с какими проблемами сталкиваются субъекты, которые на практике реализуют данные проекты в России, какие проблемы универсальны и характерны не только для России, но и для других стран, а какие специфичны.

#### ***Понятие ГЧП в представлениях опрошенных российских экспертов***

Как правильно определить границы понятия государственно-частного партнерства и его форм — не является целью данного исследования; тем не менее, было необходимо понять, какой смысл вкладывают в данный термин участники нашего опроса.

Единого определения ГЧП среди опрошенных экспертов не оказалось. Спектр мнений варьируется от самого широкого определения, включающего любое взаимодействие бизнеса и государства, до узкого, в котором речь идет лишь о тех проектах, где взаимодействие имеет долгосрочный характер и основано на софинансировании.

*«ГЧП — партнерство государства и частного бизнеса в любом виде. Оно включает в себя самые различные формы: от государственного заказа до приватизации. Концессия, аренда и вклады в уставный капитал государственных или частных компаний и приобретение долей*

государством в этих частных компаниях — промежуточные формы партнерства. В это понятие не входит то, что государство делает самостоятельно без участия частного бизнеса».

*«Экономическое партнерство как таковое характеризуется четырьмя родовыми признаками: (1) софинансирование, (2) разделение рисков, (3) оформление партнерства специальным договором либо формирование общего капитала (4) ограниченность срока (как правило, или в большинстве случаев)... Государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную (как правило, на определенный срок), предполагающую софинансирование (соинвестирование) и разделение рисков систему отношений между, с одной стороны, государством и (или) муниципалитетами и, с другой стороны, гражданами и юридическими лицами, возникающую при реализации проектов, предметом которых выступают объекты государственной и муниципальной собственности, а также услуги, оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями».*

Некоторые эксперты понимают под ГЧП только такое взаимодействие, при котором государство привлекает частный бизнес в проекты, важные с социальной точки зрения для региона или страны в целом. ГЧП по-разному воспринимается различными органами исполнительной власти: одни считают этим только концессионные взаимоотношения, другие — взаимоотношения, возникающие при реализации федеральных целевых программ, третьи — при создании объектов на средства инвестиционного фонда РФ и т. д.

*«ГЧП предполагает привлечение частного капитала к реализации тех функций, которые традиционно оказываются публичными институтами — образование, коммунальная инфраструктура, транспорт».*

*«ГЧП — привлечение частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору, на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств и компетенций».*

*«Его суть состоит в том, что частный сектор заменяет государство в тех сферах, которые обычно являются функцией государства. Например, строительство дорог на условиях концессии, управление школами или больницами».*

*«До сих пор нет четкого представления о том, каким должно быть ГЧП и в каких организационно-правовых формах может осуществляться. Преобладают упрощенные взгляды на ГЧП как на форму привлечения денежных средств государства, а также участия бизнеса в решении государственных проблем преимущественно за счет бюджетных средств».*

В зависимости от того, какое — узкое или широкое — определение ГЧП используется, варьируется и список форм взаимодействия между государством и бизнесом. В случае широкого понимания ГЧП включает госзакупки, узкого — не включает.

*«ГЧП — это закупки, определено. Строго говоря, это взаимоотношение по поводу государственной собственности. Что бизнес интересует? Понятно: появление новых сегментов, секторов, расширение ресурсной базы, доступ к новым имущественным правам. И я рассматриваю это в широком смысле: это такой цивилизованный результат развития многолетних отношений между частным предпринимательством и государственным сектором... И отсюда выстраиваются определенные формы, концессии в первую голову, которые существуют в различных вариациях: безусловно, арендные отношения и практически все виды контрактных отношений, и прежде всего, государственные закупки, рынок государственных заказов, где действительно образуются партнерские отношения».*

*«ГЧП может реализовываться в следующих формах:*

- смешанные предприятия;
- аренда государственной и муниципальной собственности;
- соглашения о разделе продукции;
- контракты на строительство (эксплуатацию, управление и т. д.), предполагающие финансирование (частичное или полное) частным сектором;
- концессии.

*Не относятся к ГЧП (поскольку не содержат одного или нескольких выделенных выше родовых признаков):*

- государственные закупки, осуществляемые в России в рамках № 94-ФЗ<sup>6</sup>;
- кредитование (в том числе льготное) государством частных компаний;
- государственное субсидирование банковского и реального секторов (в том числе процентных ставок по коммерческим кредитам);
- льготное налогообложение;
- льготные таможенные тарифы;
- и многие другие меры государственного регулирования по поддержке бизнеса».

Важно отделять ГЧП от социальной ответственности бизнеса и подобных им форм, поскольку в ГЧП речь идет не о благотворительности, а об участии бизнеса в совместных проектах с государством на коммерческой основе.

*«Работа в складчину бизнеса и государства, социальная ответственность, благотворительность, субсидии частному бизнесу, приватизация — не относятся к ГЧП».*

В целом, при всем разнообразии взглядов можно выделить общее в отношении к ГЧП — это партнерское участие государства и бизнеса

<sup>6</sup> Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». — *Прим ред.*

в коммерческих проектах по созданию общественных благ; ключевыми словами в данном случае являются *партнерство* и *коммерческий проект*. Серьезных отличий от понимания данного явления зарубежными экспертами не выявлено.

#### ***Мотивация сторон в государственно-частном партнерстве***

Рассуждая о мотивации государства к участию в ГЧП, эксперты указывали на несколько причин: во-первых, желание привлечь частный капитал в решение масштабных и социально значимых задач, увеличив таким образом финансирование этих проектов; во-вторых, стремление повысить эффективность государственных расходов и управления данными объектами за счет компетенций частного бизнеса. Однако помимо указанных причин те эксперты, которые подчеркивали высокую степень коррупционности сегодняшних взаимодействий между государством и бизнесом, говорили о том, что мотивацией государства является:

- получение личной выгоды чиновниками от управления денежными потоками по проектам —

*«Чиновник должен понять, для чего ему это надо, потому что у нас сейчас в рамках власти все интересы очень персонифицированы. Он должен понять, для чего лично ему это надо».*

*«Не только и не столько следует говорить просто о желании урвать, сколько о желании совершенно неумном и никак не регулируемом здравым смыслом»;*

- захват собственности —

*«Для чиновников и всех инсайдеров создается колоссальное продуктивное поле для недобросовестного поведения, для захвата собственности, для извлечения какой-то ренты из потоков и так далее»;*

- принуждение бизнеса к участию в невыгодных для бизнеса проектах —

*«Государство рассматривает частный бизнес как дойную корову и не более того, с ними нужно бороться, их нужно давить, “не пущать”, обкладывая их своего рода разной данью».*

Причина того, что чиновник больше заботится о своей частной выгоде, чем о государственном деле, заключается, по мнению экспертов, в том, что он работает в системе, насквозь пронизанной коррупцией, поэтому позиция чиновника — это позиция временщика, либо работающего по принципу «как бы чего не вышло», либо лоббирующего свои частные интересы. Поэтому на стороне государства нет субъекта, способного выражать интересы государства в проектах ГЧП, а если такой субъект и появляется, то система его отторгает.

*«Основная из проблем (на стороне государства) — это ощущение временщика, в том числе и высокие государевы служащие, то есть надо все делать бегом-бегом, и одна из основных задач — как бы что не вышло... Не временщики встречаются, но им очень сложно, в моем*

*понимании, система их, к сожалению, отторгает, отторгает по той причине, что, во-первых, действительно, эта вся система сверху донизу, на уровне кислорода, пронизана коррупцией. С этой точки зрения очень сложно в этой ситуации оказаться, с одной стороны, не занятым, с другой стороны, ещё при этом что-то решающим. Очень сложно. Вот эта грань, где коррупция заканчивается и начинается цивилизованное лоббирование, где заканчивается цивилизованное лоббирование и возникают не требующие лоббирования реальные государственные интересы, именно на этой грани и возникает хоть какое-то партнерское взаимодействие. Это было в романтический период ельцинского капитализма, к сожалению, на сегодняшний момент все ротки, которые были тогда, они уже закатаны в асфальт».*

Эксперты полагают, что сегодня больший интерес к ГЧП по сравнению с государством проявляют представители бизнеса. Для них участие в ГЧП привлекательно тем, что, в идеале, дает возможность доступа к долгосрочному гарантированному финансированию, минимизации части рисков при инвестировании, при выходе на зарубежные рынки.

*«В чем интерес бизнеса к ГЧП? В уставе любого коммерческого предприятия написано, что оно создается для извлечения прибыли. Соответственно, задача бизнеса — какую бы ты социальную задачу ни реализовывал, ты должен вернуть свои деньги с доходом. Участие в ГЧП предполагает, что бизнес получит прибыль с более высокой гарантией. Государство может создать условия, и бизнес будет зарабатывать, может быть, не очень большие, но понятные деньги, причем длительный период времени».*

*«Заинтересованность бизнеса в участии в проектах ГЧП проявляется в том, что:*

*- частная компания получает в долговременное владение и пользование государственные активы, ей не принадлежащие, часто — на льготных условиях;*

*- вкладывая инвестиции, предприниматель имеет достаточные гарантии их возврата, поскольку государство как его партнер несет определенные риски по обеспечению минимального уровня рентабельности. В отдельных случаях (проекты в сфере водо-, газо-, теплоснабжения) государство идет на то, чтобы доплачивать из бюджета оператору при условии улучшения им качества обслуживания;*

*- частная компания, обладая хозяйственной свободой, может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать общую прибыльность бизнеса во время действия срока контракта с государством».*

*«Для малого и среднего бизнеса это не так важно, для них главное — создание комфортной среды для ведения бизнеса. Для крупного бизнеса, ввиду масштабности, ввиду задач, ввиду того, что некоторые предприятия крупного бизнеса могут быть монопредприятиями, то есть оказывают существенное влияние на жизнь целого города. Для того бизнеса взаимодействие с государством просто неизбежно».*

*«Российский бизнес стремится ещё при этом интернационализироваться, выйти за границу; тут без поддержки государства уже никак не обойтись».*

Эксперты также высказали мнение о том, что компании готовы идти на взаимодействие с государством даже в том случае, если для них проект не представляет непосредственной экономической выгоды, но дает возможность использовать возникающий в рамках взаимодействия по такому проекту административный ресурс в других областях их деятельности. ГЧП в данном случае превращается в своего рода их «социальную ответственность», бремя которой они готовы нести в обмен на привилегии от государства в других областях, возможность «решить свои проблемы». Подобная мотивация не вписывается в классические представления о том, как должно быть организовано государственно-частное партнерство, поскольку вместо четкого распределения рисков и затрат в рамках конкретного проекта выводит взаимодействие в сферу неформальных взаимоотношений и личных договоренностей. Поэтому эксперты рассматривают данную мотивацию скорее как препятствующую развитию ГЧП в России.

*«Мотивация участников — это главная проблема. Мотивация не в процессе этой игры, а мотивация в изначальной постановке вопроса. Вот если в самом начале правильно договориться, правильно понять, кто на что способен и кто в чем хочет участвовать, то раскрывается необозримое количество инструментов, которыми участники могут прозрачно пользоваться».*

*«Это очень мешает, это тормозит. Если говорить про нашу отрасль, то это очень и очень сильно тормозит все процессы отрасли, кризис это очень ярко показал. То есть называется “поддерживаем своих”».*

Таким образом, говоря о мотивации сторон ГЧП в России, эксперты не нашли мотивированного субъекта на стороне государства, тогда как бизнес, на их взгляд, такую мотивацию имеет и в большей степени готов к партнерской работе с государством в совместных проектах.

*«Российские бизнесмены готовы к развитию ГЧП отношений, чиновники — в меньшей степени. Потому что чиновнику нужно долго объяснять, что это такое и для чего оно существует. Во-вторых, ему нужно понять, для чего лично ему это нужно, т. к. во власти сегодня все интересы очень персонифицированы».*

### **Риски и барьеры для реализации программ государственно-частного партнерства в России**

По сравнению с другими странами в России государственно-частное партнерство встречается намного реже. При том что многие проблемы, предполагающие ГЧП как форму решения, остры как никогда: недостаточно развитая и стареющая производственная и социальная инфраструктура, неэффективность государственного управления

бюджетными предприятиями и т.п. Почему так мало проектов подобного рода, каковы основные барьеры? Эксперты назвали несколько причин.

#### **Неразвитость законодательной базы**

Часто в литературе о ГЧП в России пишут о неразвитости законодательной базы, отсутствии необходимых законов и подзаконных актов. Например, указывается на то, что в российских законах и нормативных актах отсутствует определение ГЧП. Лишь в Санкт-Петербурге и некоторых регионах приняты соответствующие законы о ГЧП. Федеральное законодательство включает лишь отдельные нормы о ГЧП, в основном взаимоотношения власти и бизнеса регулируются подзаконными нормативными правовыми актами (указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ), когда утверждаются федеральные целевые программы с элементами ГЧП. Главная проблема — дефицит процессуальных норм, без которых трудно обеспечить нормальную реализацию ГЧП и защиту интересов его участников. Существует проект модельного закона субъекта Российской Федерации «Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства». Он разработан Экспертным советом по законодательству о ГЧП Комитета по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы Федерального Собрания РФ и призван показать регионам широкие возможности ГЧП, поэтому содержит минимум императивных норм.

В нашем исследовании мы спросили экспертов, действительно ли пробелы в законодательстве являются важным фактором, тормозящим развитие ГЧП. Эксперты высказали диаметрально противоположные точки зрения. Согласно одной из них законодательной базы не просто недостаточно, а ее нет вообще, несмотря на существование закона «О концессиях».

*«Нормативно-правовую базу нужно не менять, а готовить, поскольку ее просто нет. И риски здесь ни при чем. Один неработающий закон о концессионных соглашениях — это не ГЧП. Никакие юридические нормы не мешают развитию ГЧП, их просто нет. № 94-ФЗ не дает возможности реализовывать долгосрочные инвестиционные контракты с привлечением средств инвестора (хотя такая возможность предусматривается этим законом), поскольку отсутствует подзаконная нормативная база, позволяющая это делать. Ее надо создавать».*

Другие считают, что законодательные основы есть, но их недостаточно, и требуется дополнение законов другими законодательными актами (например, необходимым видится закон о ГЧП) или внесение поправок в уже существующие.

*«Первым экспериментом государственно-частного партнерства в России были соглашения о разделе продукции. Сейчас вышел закон о концессионных соглашениях. Однако законодательная база ГЧП в России все еще слабая».*

*«Нам нужен закон о ГЧП, в котором будет прописана система партнерских отношений, система регулирования государственных общественных институтов, и он должен четко прописать риски и госгарантии. Если частная компания построила дорогу, она должна быть отдана на откуп, скажем, на 20 лет. И за все это время бизнес отвечает за нее. Но компания должна быть уверена, что в течение этого периода она будет получать платежи или иметь налоговые льготы в эксплуатации придорожных сервисов. Все это должно быть прописано в законе».*

*«Самый важный вопрос, связанный с ГЧП, — корреляция между развитием разных институтов законодательства. К примеру, невозможно развивать институт концессии, не развивая программу территориального развития страны, потому что если государство не имеет возможности устанавливать тарифы на законодательном уровне на 10-15 лет, тогда частный бизнес не понимает, каким образом он успеет вернуть свои средства. На меньшие сроки концессия смысла не имеет. То же относится к институциональной среде — ее нужно развивать».*

Ряд экспертов сомневаются в том, что принятие нового закона решит проблемы ГЧП. Более того, если такой закон будет принят, то это может навредить развитию ГЧП, поскольку будет содержать излишне ограничительные нормы. Поэтому при разработке положений законов или дополнений к существующим законам важно исходить не из юридического, а из экономического понимания данной проблемы. Особенно, как это будет показано дальше, в условиях доминирования государства над бизнесом. Невозможно только с помощью введения нового закона или законов изменить сложившуюся систему взаимодействия между государством и бизнесом.

*«Российское законодательство позволяет структурировать ГЧП успешно и привлекательно для рынка — мнение практикующих юристов. Но оно нуждается в поправках. Потому что любое несовершенство закона и любой риск, который возникает в связи с тем, что законодательство регулирует не так, как это нужно рынку, отражается в цене: банки и частные компании оценивают каждый из этих рисков и закладывают его в стоимость — цена идет вверх. В конечном итоге за несовершенство закона платит государственный бюджет, т. е. мы с вами... Вместе с тем идея закона о ГЧП на федеральном уровне очень опасна. Почему? Потому что в итоге будет принят закон, который будет содержать ограничительные нормы, не позволяющие структурировать ГЧП таким образом, как это делается за рубежом... Поэтому сегодня практикующие юридические фирмы предпочитают оформлять существующие пробелы в отношениях бизнеса и государства с опорой на действующие нормы Гражданского кодекса, который обеспечивает гибкость в такого рода отношениях».*

*«Принятие закона о ГЧП на федеральном уровне может стабилизировать правовой фон, сделать его более прозрачным и придать новый импульс развитию ГЧП. Однако есть риск, что в него включают такие юрисдикции и ограничительные нормы, которые не позволят структурировать нормальные проекты ГЧП, в том числе с международным участием, как показывает случай с концессионным законом».*

**Низкий уровень квалификации чиновников, представляющих интересы государства**

Более важной проблемой, чем развитие законодательной базы, эксперты сочли низкий уровень квалификации государственных чиновников. Это выражается:

- в непонимании того, что такое ГЧП —  
*«Но главное — низкий уровень компетентности чиновников всех уровней, которые много говорят о ГЧП, но не понимают, ни что это такое, ни как его реализовывать, называют любое взаимодействие с бизнесом “ГЧП” и полностью этим довольны, в то время как производственная и социальная инфраструктура, которой они призваны управлять, находится в крайне тяжелом состоянии и грозит техногенными авариями и катастрофами»;*
- в отсутствии навыков проектного подхода —  
*«Основное препятствие для развития ГЧП в России — отсутствие проектов, способных принести прибыль. Почему? Причина кроется в низкой культуре чиновников: с их точки зрения, не существует альтернативы бюджету, унитарному предприятию и приватизации, а ГЧП — слишком долгое, сложное и затратное предприятие. Неготовность госсектора, которая оборачивается нехваткой компетенций в проектной финансовой и привлечении частного капитала, также препятствует развитию ГЧП. Ведь в повседневной работе чиновников эти компетенции им просто не нужны»;*
- в неготовности представителей госсектора к партнерским отношениям с бизнесом, распространенности бюрократического мышления, в рамках которого чиновники стараются максимизировать свои полномочия и минимизировать собственную ответственность —  
*«К сожалению, на ключевых местах в исполнительной ветви власти сидят люди, которые не заинтересованы в том, чтобы работала партнерская система между бизнесом и государством. Они только заинтересованы в том, чтобы снизить свою ответственность и при этом сохранить полный объем личных полномочий... На рынке существует дефицит компетенции в области ГЧП, поэтому мы должны выращивать сотрудников внутри компаний».*

Данная проблема не является особенностью России — об этих же проблемах, как показал наш анализ зарубежных источников, пишут эксперты и других стран. Тем не менее, компетентные и мотивированные чиновники, по мнению опрошенных нами экспертов, в России

есть, причем чаще на федеральном, чем на низовом уровне, но их единицы. Проблема заключается в том, что сама система не создает условия для роста числа таких чиновников, а скорее препятствует этому.

*«Надо быть компетентными, надо много работать. Пока госаппарат не обладает всеми этими характеристиками... есть и компетентные чиновники, готовые много работать, но их усилия, похоже, просто пропадают в этой гигантской системе, которая в целом неэффективна... то есть главное — это люди, людей там надо коренным образом менять... если взять ЖКХ и даже если все прописать, то бизнес, наверное, туда не придет, потому что там опять все упирается в личный фактор. Надо, чтобы государство обеспечивало приток свежей крови — новых эффективных менеджеров, с которыми можно разговаривать на языке бизнеса».*

*«Федеральный уровень, как я считаю, в последнее время существенно улучшился и обновился, то есть появились молодые хорошо образованные специалисты и менеджеры в министерствах. В принципе, там уже ведется работа, но надо понимать, что это всего лишь небольшая доля всей массы чиновников».*

*«Главная проблема — это непонимание этого механизма органами власти. Они его понимают, когда его им объясняешь. Когда приходишь и говоришь: хочу сделать концессию, если люди искренние и честные, они просто говорят: а что это? Если люди не искренние (обычный пример российского чиновничества), они начинают говорить с тобой об этой концессии — и не понимают, о чем они с тобой разговаривают. Непонимание механизма — это первое... А так как любая концессия — это обязательно конкурс, то надо подготовить соответствующие документы, с подготовкой которых огромные проблемы у местных руководителей. И конечно, им в этом плане нужно серьезно помогать».*

*«Жизнь заставляет людей организовываться и самостоятельно отстаивать свои права. Успех этого предприятия зависит, как всегда, от личности, которая возглавляет некую группу людей. Однако в большинстве случаев эта инициатива сегодня разбивается о некоторое количество равнодушных людей, либо власти на уровне государства не дают ей реализоваться, и в итоге она гасится».*

Дополнительной трудностью является то, что в государственной системе нет практики признания ошибок и корректировки принятых решений. За ошибки наказывают, поэтому неверные решения тщательно маскируются в надежде на то, что негативные последствия проявятся лишь со временем, и ответственность за них удастся возложить на кого-то другого. Это ведет к накоплению ошибок и усугублению последствий.

*«Государство не умеет быстро принимать решения, и оно не умеет быстро останавливаться, когда понимает, что реализует неправильные решения. Кроме того, в нашем государстве принято за ошибки наказывать, но на них никто не учится. Это ведет к тому, что нарастает количество ошибок, которое затем перерастает в ком ошибок».*

*«...один недостаток, который сдерживает вообще всю экономику, — у нас не принято на ошибках учиться. У нас принято за ошибки наказывать. Это национальная проблема, которая влияет на все процессы. Это ведет к тому, что нарастает количество ошибок. К сожалению, у нас... стало уже исторической традицией, когда система (т. е. государство), в ключевых для страны элементах, не на высшем, а именно на исполнительском уровне, представлена людьми, которые не заинтересованы в том, чтобы эта система работала. Они заинтересованы в том, чтобы снизить свою ответственность при сохранении полномочий».*

***Неравноправие сторон, участвующих в ГЧП, отсутствие субъектности и вытекающая из этого коррупциогенность***

Некомпетентность чиновников усугубляется тем, что взаимодействие между государством и бизнесом носит неравноправный характер. Чиновник изначально обладает большим числом полномочий и не готов к партнерскому взаимодействию. А если его действия еще и мотивируются личной материальной заинтересованностью, то это неравноправие неизбежно приводит к появлению коррупционных схем, особенно в ситуации непрозрачности принятия решений государством. Партнерство невозможно без доверия, без прозрачности во взаимоотношениях.

*«Сегодня в правильном институциональном взаимодействии государства и бизнеса больше заинтересован бизнес, нежели государство. Правда, смотря кого считать государством. Если мы под государством понимаем определенные органы в лице чиновников, которые заботятся о собственном интересе, то им, конечно, ГЧП не нужно».*

*«Коррупционное поле ГЧП очень широкое, и только полная открытость информации по подготовке, исполнению, контролю над ходом таких проектов может обеспечить их успех».*

*«Государство рассматривает частный бизнес как дойную корову, не более того. Чиновники считают, что с ним нужно бороться, его нужно давить, не пуцать, обкладывать разной данью, и так далее. Это порождает атмосферу тотального недоверия. Совершенно очевидно, что это мешает бизнесу... Партнерство — это прежде всего взаимное доверие и прозрачность в отношениях. В российских условиях этого нет».*

*«Любой проект ГЧП должен быть сбалансированным: в нем должны учитываться интересы и государства, и частного сектора. Но если чьи-то интересы в проекте ущемлены, тогда он, скорее всего, не получится, т. к. не будет интересен одной из сторон взаимодействия».*

Отсутствие равноправия сторон, по сути, означает отсутствие субъектности во взаимоотношениях, а следовательно, партнерства. Причем субъектом отношений в рамках ГЧП является не только бизнес и государство, но и гражданское общество, берущее на себя функцию контроля.

*«Ключевой является сама идеология партнерства, начиная с партнерства в широком смысле слова... Кто у нас представляет государство? Например, в США принят закон, который наделяет почти 800 с лишним тысяч чиновников правом на контакты и взаимоотношения с бизнесом. Кажется банальностью, но первое и обязательное условие развития ГЧП — наличие субъектности, причем партнеры должны быть равными, как со стороны государства, так и бизнеса, плюс контроль гражданского общества. То есть начинать нужно с выстраивания правильной системы управления со стороны государства, прежде всего, решить проблему субъектности. В бизнесе хотя бы есть субъекты. Партнерские отношения формируются постепенно, причем не только политическим путем, но и корпоративным».*

*«Вопрос не в том, чтобы наладить ГЧП в России, а в том, чтобы избавить его от извращенных форм взаимодействия бизнеса и государства, перевести эти отношения в цивилизованное русло».*

*«Нет культуры и практики партнерства. Не выстроено самое главное — отношения между различными секторами экономики, скажем, государственным сектором и частным предпринимательством. Это самая большая проблема для России... Бизнес либо прорывается в монополию, естественно, покупает, приватизирует власть или часть ее функций и ставит своих людей. Отсюда естественно возникает зона теневых и коррупционных отношений. И если не будет полноценного контроля со стороны гражданского общества, перемен в этой сфере ожидать бесполезно».*

Именно на государство как главный тормоз на пути развития ГЧП указывали эксперты. Вместо квалифицированной работы по налаживанию партнерских отношений с бизнесом для решения государственных задач создаются административные барьеры, при преодолении которых бизнес будет вынужден платить деньги.

*«У нас не хватает доброй воли, у нас пока не хватает современных технологий, и самое главное, чего у нас не хватает, — того самого государства и его участия и влияния. Государство у нас сегодня только, к сожалению, мешает, везде, где можно помешать. Например, мешает крупному и среднему бизнесу строить большие жилые. Даже владельцу земельного участка в 6 или 8 соток оно всеми силами возможными мешает построить жилье. Принято невероятное количество подзаконных актов, которые создают препоны на каждом шагу, надо обить пороги огромного количества кабинетов, получить десятки согласований, а каждое согласование — это время и деньги. ...Много примеров, когда государство пытается думать за людей, тем самым мешая людям жить лучше. В результате государство, чтобы думать за людей, раздувает количество государственных служащих, и это все из кармана налогоплательщиков».*

*«Нередко реализация проекта с использованием механизма ГЧП обходится государству дороже, чем проект, который осуществляется исключительно за счет государственных бюджетных средств».*

Чиновник оказывается заинтересован в неравноправном положении бизнеса, поскольку в этом случае отсутствие должной квалификации не препятствует как получению личных доходов, так и возможности надавить на бизнес в том случае, если при оценке проекта государство что-то не учло.

*«Как только у какого-то чиновника появляется в руках кран с финансовыми ресурсами, при помощи которого он может помогать или не помогать бизнесмену, то за управление этим краном начинается сбор денег со стороны тех, кто хочет попасть под финансовые потоки».*

*«Государство порой не воспринимает свои обязательства. Государство привыкло работать именно все-таки как старший начальник, который слово дал и слово взял, условно говоря. Мне кажется, что сегодня в этом основной риск для всех участников, в том числе для государства, — в том, что ему просто не поверят, и не будут делать такого рода проекты. Здесь, мне кажется, важно государству очень выверено себя в этом плане позиционировать. Взятые им на себя обязательства и планы должны исполняться».*

Эксперты, представляющие сторону государства, были не столь категоричны и приводили примеры признаков субъектности:

*«...те органы власти, которые ближе к земле и ближе к реальной политической ответственности за достижение каких-то результатов, вне зависимости от того, есть у них достаточно ресурсов или нет, именно они, на самом деле, в большей степени заинтересованы в развитии ГЧП, в использовании этого инструмента... На самом деле, с момента, когда Комитет по экономической политике и предпринимательству Государственной Думы в рамках своего экспертного совета сформировал, пусть не идеальный, модельный законопроект участия субъекта федерации в ГЧП, всего за год, без какой-либо президентской инициативы и послания, специфической поддержки, чисто самоходом, в рамках конкурентного политического процесса, в 26 субъектах принято соответствующее законодательство по ГЧП, и еще порядка 15 соответствующих законопроектов вносятся. То есть люди пытаются сформировать своё видение и понимание того, как это можно сделать. Да, действительно, эти законы декларативны, но они заявляют о намерениях, они формируют некий ответственный орган власти внутри, который отвечает за процедуру, они пытаются сформировать бюджет. При этом появляются те, кого можно учить, и те, кого необходимо обеспечить деньгами. А без этого само государство не субъектно».*

Кто должен выстраивать отношения с бизнесом со стороны государства в рамках ГЧП на макроуровне? Кто будет управлять, координировать и контролировать выполнение соглашений и контрактов по проектам ГЧП? Предлагаются самые разные решения этих вопросов — от создания специального министерства до некоммерческого партнерства, как в ряде зарубежных стран. По мнению некоторых экспертов, координационным центром содействия развитию ГЧП

могла бы стать Государственная комиссия при Правительстве РФ или подразделение Администрации Президента РФ, которая бы объединила усилия законодательной и исполнительной власти по созданию правовых условий для развития государственно-частного партнерства.

*«Конечно, нужен орган, который должен заниматься ГЧП, в том числе лоббировать продвижение законов, их разработку. В какой форме должен быть этот орган? Не знаю, какое-то агентство, наверно. Я понимаю, на уровне исполнительных органов власти нет никакой заинтересованности, потому что у правительства свои задачи, зачем им это? Я думаю, что это должно быть при Минэкономразвития. Раз они занимаются развитием, при них может быть какая-то структура, которая занималась бы именно стратегическим развитием, потому что партнерство — это прежде всего стратегическое развитие».*

*«Помимо Банка развития, который занимается, как известно, крупными проектами, необходимо создать источники финансирования для средних и малых проектов. И наконец, больше делать пилотных проектов, не бояться их делать, то есть формировать новые правила игры, уже исходя из какого-то опыта».*

*«Нужна единая методология реализации ГЧП, которая исключит использование различных узковедомственных подходов при осуществлении различных форм партнерства. При этом нельзя допускать проявлений иждивенчества предпринимательского сектора или их развития только за счет государственных средств и возможностей».*

*«Необходим механизм ГЧП, обеспечивающий прозрачность и защищенность участников. Проблемы ГЧП напрямую связаны и с бюджетным законодательством, с гарантией и защитой капиталовложений, распределением рисков и расходов. При этом бизнес должен иметь возможность гибко оперировать выделенными средствами, чтобы решить вопросы их целевого использования».*

Некоторые эксперты также указывали и на отсутствие компетентности не только государства, но и бизнеса. Если выстроенная государством система отношений целенаправленно отбирает в партнеры аффилированный с чиновниками бизнес, то и качество бизнеса оставляет желать лучшего. Бизнес, привыкший жить в неконкурентной среде, не способен к эффективным управленческим решениям.

*«Вы хотите из коррумпированной власти и безответственного бизнеса сделать конфетку. Это очень сложно. Понимаете, конфетка получится горькая и невкусная».*

*«Еще одна наша беда, что компетентного национального бизнеса, который был бы готов участвовать в проектах ГЧП, в России нет. Прежде всего это касается строительных компаний, национальных операторов, берущих на себя эксплуатацию объектов, инвесторов. Он еще не сформировался или только-только начинает формироваться».*

*«Основное препятствие ГЧП — отсутствие bankable проектов ГЧП. Причины их отсутствия следующие. Культура чиновников: с их точки*

*зрения, не существует альтернативы бюджету, унитарному предприятию и приватизации, а ГЧП — слишком долгое, сложное и затратное предприятие. Неготовность госсектора: нехватка компетенций в проектом финансировании и привлечении частного капитала. Эти компетенции не нужны им в повседневной деятельности. Неготовность частного сектора: малое число частных операторов в крайне небольшом количестве секторов. Нехватка финансирования для подготовки проектов и их реализации. Законодательные ограничения, прежде всего для регионов и муниципалитетов, для предоставления гарантий».*

Таким образом, отсутствие партнерства и неравноправие сторон может реализовываться двояко. Одна модель предполагает государство в роли сильного начальника, фактически не заинтересованное в том, чтобы найти с бизнесом точку общего интереса. Такое государство способно лишь диктовать условия, на которых бизнес должен выполнять тот или иной проект. Другая модель связана с коррупционностью: если и есть партнерство, то ему сопутствуют неформальные договоренности, «теневые» доходы и их распределение.

***Короткий горизонт планирования, обусловленный политическими и экономическими рисками. Устаревший подход к выработке стратегии развития страны («найти задачу под имеющиеся бюджетные средства, а не средства под задачу»)***

Для развития ГЧП требуются изменения в системе стратегического планирования со стороны государства. Необходимо долгосрочное финансовое планирование, поскольку сегодня государственные и муниципальные органы не могут принимать на себя обязательства, выходящие за пределы бюджета. Требуется создание системы гарантирования инвестиций частного сектора в объекты государственной собственности, разработка долгосрочных стратегий развития территорий и системы мониторинга проектов ГЧП.

*«Должна быть иная цепочка принятия решений: стратегия развития территории, портфель проектов ГЧП на необходимое развитие инфраструктуры, конкуренция частных инвесторов за проекты, привязываемые к этой инфраструктуре, поддержка расчетов за инфраструктуру на долгосрочный период. Что мешает реализовывать эту концепцию? Привлечение инвестиций в опережающее развитие инфраструктуры на условиях ГЧП требует инструментов качественного экономического расчета эффектов долгосрочного развития территории, инструментов поддержки деятельности власти по подготовке качественного предложения проектов и инструментов управления рисками реализуемых проектов ГЧП, за которые отвечает власть».*

*«Для реализации ГЧП нужна перестройка всей системы бюджетного финансирования... А зачем им [государственным чиновникам] это надо?»*

При этом правила должны быть понятными и стабильными, тогда есть надежда на долгосрочность стратегий со стороны бизнеса. Но

если государственные чиновники ощущают себя временщиками, то стабильных правил для осуществления долгосрочных проектов ждать не приходится.

*«Любому бизнесмену нужно понимать правила игры, по которым он играет. Правила могут быть и не очень хорошими, но по крайней мере понятными. Но когда правила игры постоянно меняются с приходом каждого нового чиновника, в таких условиях очень сложно существовать, и поэтому бизнес становится однодневным».*

*«У нас сегодня партнерства как такового пока очень и очень мало... им [государственным чиновникам] надо преодолеть противоречие между необходимостью эффективно решать и боязнью за свое место. Поэтому основная из проблем — это ощущение временщика, в том числе и среди высоких чиновников, которым надо решать быстро и при этом позаботиться, чтобы как бы чего не вышло. Поэтому если можно что-то не решить, то это и не решается».*

Проекты ГЧП в основной своей массе долгосрочные, поэтому необходима система, которая может работать на перспективу сроком 25 и более лет. Сейчас же таких горизонтов планирования нет ни у государства, ни у бизнеса. Бюджетный горизонт — один год, поэтому государство не может гарантировать бизнесу финансирование за пределами этого срока.

*«Главный ступор развития ГЧП — бюджетное планирование. Самое важное, что государство должно гарантировать частному бизнесу, — риски, в том числе и в финансовой сфере. В этом состоит миссия государства».*

*«Суть ГЧП состоит в распределении специфических рисков между органом власти и частным бизнесом. Частный бизнес должен быть уверен, что имеет дело с ответственным государством. Сейчас же ключевой риск ГЧП состоит в том, что государство не имеет опыта ответственности по своим обязательствам. Решать эти проблемы лучше всего на локальном уровне, в этом смысле показателен опыт Санкт-Петербурга».*

Но и планирование в бизнесе не позволяет рассматривать ГЧП как прибыльные проекты, окупаемость которых возникает только через 25 лет и более.

*«Самый успешный сектор российской экономики, где реализуется ГЧП, это сфера стратегических транспортных проектов. Но там проекты практически не окупаемы. То есть они окупаемы на горизонте 25 и более лет, что для современного бизнеса практически является синонимом некупаемости. Ни одна крупная, даже крупнейшая российская компания не планирует на такой горизонт».*

Проблема отсутствия субъектности проявляется также и в том, что в России работает множество предприятий с неясным статусом: государственные предприятия, ведущие себя как частные, и частные, по сути являющиеся государственными.

*«С другой стороны, при взаимодействии с некоторыми представителями частного бизнеса, где есть доля государства, сталкиваешься примерно с тем же самым. Например, это может быть банк — с формальной точки зрения частный, но, по сути, мы понимаем, что он по ряду причин все-таки государственный, и люди, принимающие там решения, ведут себя по этому принципу. Сегодня существует немалое количество бизнеса, который де-юре имеет контроль и существенную долю государства, де-факто это бизнес частный».*

Если говорить о том, какая из сторон больше готова к взаимоотношениям в форме ГЧП, то эксперты однозначно указывают на бизнес, государство же, по их мнению, пока слабо мотивировано.

*«В вопросах ГЧП наиболее инициативны субъекты бизнеса, нежели органы государства. Крупные бизнес-структуры, которые проявляют интерес к созданию ГЧП в самых различных сферах — от транспорта и ЖКХ до высшего образования».*

*«ГЧП нужно развивать среди органов власти, бизнес к нему всегда готов. Для реализации проектов на местах нужны региональные и муниципальные подразделения ГЧП. Развитие таких отношений между бизнесом и государством возможно через информационное, нормативно-правовое и образовательное сопровождение процесса. Международный опыт показывает, что для этих функций в стране нужно специальное подразделение ГЧП».*

Наконец, в России пока не развито гражданское общество, роль которого в эффективной реализации ГЧП подчеркивают зарубежные эксперты. Одна из целей ГЧП — сделать государственные услуги более привлекательными и менее дорогими, поэтому население должно в этом участвовать с точки зрения контроля качества. Однако пока данный пункт является наиболее проблемным из упомянутых. Хотя российские эксперты говорили о необходимости участия гражданского общества в контроле над реализацией проектов ГЧП, пока это были не практики, а теоретики ГЧП, исходившие из зарубежного опыта.

### **Выводы**

1. Законодательная база для развития ГЧП в России имеется, но требуется ее доработка. Существующие правовые лакуны закрываются на стадии совместной работы над проектом, но только в том случае, если в ней участвуют компетентные субъекты — как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. Однако возникает опасность роста зарегулированности данной сферы, что не решит проблем, а лишь увеличит полномочия государственных чиновников.

2. Потребность в ГЧП со стороны государства часто носит декларативный характер: отсутствуют компетентные, бизнес-ориентированные и ответственные чиновники, которые бы понимали законы функционирования частного бизнеса и его проблемы. На их месте сидят люди, стремящиеся к максимизации контроля над управленческими решениями и

денежными потоками, которые стараются избегать личной ответственности за принятие или непринятие решений.

3. Одна из самых важных проблем ГЧП в России — отсутствие политической стабильности, краткосрочность государственного бюджетирования и бытующая практика изменений правил игры.

4. В отношениях государства и бизнеса отсутствует третий игрок — гражданское общество, которое гарантирует публичность и открытость взаимодействия частных компаний и госструктур в рамках ГЧП. Поэтому функция контроля над решениями в области экономики полностью принадлежит чиновникам, что порождает коррупцию.

5. ГЧП в России не является партнерством: государство проявляет себя либо как всемогущий начальник, принуждающий бизнес к участию в ГЧП на невыгодных условиях, либо как спонсор, который обеспечивает поступление финансовых ресурсов в аффилированные частные компании. В первом случае бизнес вступает во взаимодействие для того, чтобы, используя государство, решить какие-то свои проблемы, что негативно сказывается на качестве управления проектом, в котором бизнес не заинтересован. Во втором случае последствия еще хуже, поскольку изначально закладывается коррупционная схема «освоения» бюджетных средств.

6. Одним из барьеров развития ГЧП в России является отсутствие стратегического целеориентированного подхода к планированию. В большинстве случаев используется устаревший подход к выработке стратегии развития страны: «найти задачу под имеющиеся бюджетные средства, а не средства под задачу». Это означает, что в планировании проектов ГЧП участвует только одна сторона — государство, тогда как правильнее было бы еще на этапе принятия стратегии развития территории принимать во внимание возможности бизнеса по финансированию таких проектов. Но для этого со стороны государства должны быть четкость и прозрачность, которых пока нет, причем речь идет как о формальных, так и о неформальных правилах.

7. Российский бизнес больше мотивирован к взаимодействиям с государством в виде ГЧП, нежели государство. Хотя и на стороне бизнеса в большом количестве присутствуют компании, аффилированные с государством, и в силу этого демонстрирующие «эффективность» только в условиях неконкурентной среды.

\* \* \*

Суммируя экспертные оценки, полученные в нашем исследовании, и опираясь на выводы зарубежных исследований, можно заключить, что основным барьером на пути развития ГЧП, как в мире, так и в России, является низкий уровень квалификации и отсутствие опыта у чиновников, курирующих проекты ГЧП от лица государства. Критичным является также отсутствие механизмов накопления этого

опыта и передачи компетенций. В России и Китае серьезным препятствием для развития ГЧП выступает еще и высокий уровень коррупции и политических рисков.

Все это приводит к тому, что проекты государственно-частного партнерства реализуются в России скорее не «благодаря» существующей системе, а «вопреки» ей, и то только в том случае, если на стороне государства есть «заинтересованные энтузиасты». В настоящее время, по оценкам экспертов, таковые имеются на федеральном уровне и в некоторых регионах, однако сама система не способствует их воспроизводству. Низкий уровень квалификации госчиновников является для развития ГЧП не меньшим злом, чем коррупция.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Akintoye A., Hardcastle C., Beck M., Chinyio E., Asenova D.* Achieving best value in private finance initiative project procurement // *Construction Management and Economics*. 2003. Vol. 21. Issue 5. P. 461–470.
2. *Global project finance yearbook* published by Standard & Poor's, a Division of The McGraw-Hill Companies, Inc. New York: The McGraw-Hill Companies, Inc, 2007.
3. *Hodge G.A., Greve C.* Public-private partnerships: An international performance review // *Public Administration Review*. May/June, 2007. Vol. 67. No. 3. P. 545–558.
4. *Kwak Y.H., Chih Y.Y., Ibbs C.W.* Towards a comprehensive understanding of public private partnerships for infrastructure development // *California Management Review*. 2009. Vol. 51. No. 2. P. 51–78.
5. *Linder S.* Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings // *The American Behavioral Scientist*. 1999. Vol. 43. No. 1. P. 35–51.
6. *Supiot A.* Work and the public/private dichotomy // *International Labor Review*. 1996. No. 135 (6). P. 608–610.
7. *Wang S.Q., Tiong R.L.K., Ting S.K., Ashley D.* Political risks: Analysis of key contract clauses in China's BOT project // *Journal of Construction Engineering and Management*. May/June, 1999. Vol. 125. No. 3. P. 90–197.

#### ПРИЛОЖЕНИЕ: список экспертов

1. Александр Баженов, директор Центра ГЧП ВЭБ.
2. Павел Бесшапов, заместитель директора по инвестициям, УК «Лидер».
3. Владимир Варнавский, ведущий научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН.
4. Алексей Ведев, директор Центра стратегических исследований банка Москвы.
5. Андрей Верников, доцент ГУ–ВШЭ.
6. Андрей Введенский, директор департамента программ и проектов Российской венчурной компании.
7. Анатолий Гавриленко, Председатель Наблюдательного совета ГК «АЛОП».

8. Ренат Гайсин, заместитель директора Департамента внутренних государственных финансовых активов, ВЭБ.
9. Леонид Григорьев, президент Института энергетики и финансов.
10. Николай Дмитриев, инвестиционный консультант.
11. Альберт Еганян, управляющий партнер «Вегас Лекс».
12. Михаил Еременко, руководитель правового департамента компании «Комплексные энергетические системы».
13. Александр Ерофеев, партнер, отдел корпоративных финансов КРМГ.
14. Алексей Зельднер, заведующий Центром институтов государственного регулирования ИЭ РАН.
15. Сергей Кербер, руководитель дирекции инвестиционных проектов и программ УК «Лидер».
16. Никита Кричевский, научный руководитель Института национальной стратегии.
17. Григорий Куликов, Председатель Совета директоров «МИЭЛЬ-Недвижимость».
18. Богдан Плахотников, начальник управления стратегического планирования и развития бизнеса, СИБУР.
19. Сергей Сильвестров, проректор по инновационному развитию Финансового университета при Правительстве РФ.
20. Ирина Смотрицкая, ведущий научный сотрудник Центра институтов взаимодействия государства и экономики Института экономики РАН.
21. Владимир Талалыкин, первый заместитель генерального директора Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.
22. Дмитрий Твардовский, советник министра транспорта РФ.
23. Федор Теселкин, старший юрист FreshfieldsBruckhausDeringer.
24. Рауф Яббаров, директор департамента по ГЧП, концессиям, международным проектам компании «Трансстрой».
25. Алексей Якушев, старший научный сотрудник, ЗАО «Стратегия-центр».