

Холодная Н.Д.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – НОВЫЙ ТИП ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

Аннотация

Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) как новая форма развития бизнеса привлекает внимание представителей научных кругов и широкой общественности. Однако содержание этого понятия пока окончательно не утвердилось. В данной статье рассматривается проблема формального определения ГЧП и его роли в современной экономике. В результате сравнительного анализа автором выявлены черты сходства и различия между партнерством и другими формами отношений государства и бизнеса, такими, например, как приватизация и государственные закупки, и на этой основе даются ключевые характеристики процесса ГЧП. В статье рассмотрены причины и стимулы участия государства и частного сектора в совместных проектах; приведены доказательства вывода о главном отличии анализируемого понятия от концессии, заключающемся в уровне распределения рисков и получения платы за пользование объектом. Особое внимание уделяется вопросу специфики использования механизма ГЧП в инновационной сфере и сфере инфраструктуры. Научный результат исследования – совершенствование основных критериев ГЧП и классификация его инструментов, применимых в условиях современной России.

Ключевые слова: государственные закупки, концессия, инновации, инфраструктура, приватизация, государственно-частное партнерство.

Введение

В российской экономической жизни возможность партнерских отношений между бизнесом и государством до начала текущего столетия казалась маловероятной. Если в советской действительности государство при руководящей роли партии выполняло роль строгого, но рачительного опекуна, заботящегося об ускорении роста, перестройке экономики и т.д., то в начале либеральных реформ наметилась противоположная тенденция – к освобождению экономики от государственного вмешательства, доминировавшего в

экономической стратегии, из-за слабости механизмов экономического регулирования в условиях спада второй половины 90-х гг. Вследствие этого взаимовыгодное партнерство между государством и бизнесом было признано необходимым элементом государственной политики только в начале 2000-х гг., когда в экономической жизни страны стал насущным переход от экономики, основанной на эксплуатации сырьевых отраслей, к экономике знаний и развитию высоких технологий. В результате вопросы, связанные с четким законодательным сопровождением развития этого инструмента политики и прежде всего определением самого понятия государственно-частного партнерства, приобрели первостепенное значение, которое только усилилось при появлении признаков мирового финансового кризиса.

В России законодательное определение государственно-частного партнерства появилось в 2005 г. в разделах Гражданского кодекса, определяющих типы собственности, а также в положениях Конституции Российской Федерации о признании и защите форм собственности. Отдельные проекты ГЧП, такие как внебюджетная межведомственная инновационная программа «Биотехнология для медицины и сельского хозяйства», были реализованы в России еще до разработки законодательства. Юридической базой для этой инициативы стало соглашение 2001 г., подписанное министерствами промышленности, науки и технологий, государственного здравоохранения, сельского хозяйства и образования РФ.

В научной литературе одна из первых работ по анализу хозяйственного партнерства государства и частного сектора появилась еще в 2002 г. [5]. В ней определение ГЧП выводится из западных экономических концепций, которые особо важными считали проблемы сохранения независимости партнеров в этих отношениях. Действительно, считается, что возможность государства навязывать свою «волю» рыночной структуре, например в сфере ценообразования, приводит к снижению конкуренции и, следовательно, эффективности экономической деятельности. В целом вопрос о пределах государственного вмешательства в экономику в рамках ГЧП остался открытым и на сегодняшний день; особенно актуально он звучит в условиях финансовой нестабильности в финансовой мировой системе. В предлагаемой статье проанализированы диаметрально противоположные взгляды на природу и цели функционирования ГЧП. С одной стороны, ГЧП – это особая форма приватизации. Одним из альтернативных источников финансирования затрат на инфраструктуру может стать «приватизация, то есть заключение различных соглашений, в соответствии с которыми значительно возрастет участие частных компаний в финансировании, проектировании, строительстве, владении и эксплуатации государственных предприятий» [26]. С другой стороны, «партнерства создаются и действуют на границе государственного и частного секторов хозяйства, не являясь вместе с тем ни национализированными, ни приватизированными. Политически они представляют собой третий путь, пользуясь которым правительства могут предоставлять населению некоторые общественные услуги» [24]. Следовательно, даже в условиях устоявшихся рыночных традиций понимание сути ГЧП неоднозначно и противоречиво. Еще большие трудности возникают при выявлении важнейших его характеристик в особых экономических и институциональных условиях современной России.

Цель статьи состоит в том, чтобы выявить реальные характеристики ГЧП как экономического явления России прежде всего на основе фактических, хотя и неполных и разрозненных фактов. Что сегодня представляет собой ГЧП в России: очередной бюрократический инструмент, созданный в попытке помочь развитию малого бизнеса, превратившийся в набор неосуществимых инвестиционных проектов, во многом и из-за финансового кризиса, или же это система сложившихся партнерских отношений бизнеса и государства – экономический эффект которого выражается в предоставлении качественных и своевременных услуг обществу? В статье проведен анализ того, какое место занимает ГЧП в сфере взаимодействия бизнеса и государства в современной России, даются ответы на часто возникающие в обществе вопросы: чьи интересы представляет ГЧП в России? какого уровня задачи можно решать с помощью ГЧП? каковы сроки реализации данных проектов? В заключении статьи приводится попытка обобщить и систематизировать знания о применяемых инструментах ГЧП в России.

* * *

Несмотря на частое упоминание ГЧП в СМИ и правовых документах, в обществе так и не сложилось четкого понимания сути этих отношений: по чьей инициативе они возникли и в какой степени выгодны партнерам? Ответ на этот вопрос зависит от того, какое определение ГЧП мы сформируем или выберем из огромного множества существующих. Согласно исследованию американского профессора П. Розенау, ГЧП возникло как юридическая форма кооперации, которая может элиминировать провалы как рынка, так и государства, и совместить лучшие качества обеих сторон таким образом, что получится синергетический положительный эффект [21]. О. Вильямсон считает, что не все особенности конкретных работ по выполнению контрактов между государством и бизнесом могут быть прописаны в наиболее распространенных типах договоров между участниками рынка, поэтому государство вынуждено прибегать к новой форме взаимодействия с предпринимательским сектором [27]. ГЧП может служить эффективным инструментом перераспределения рисков проекта. Голландские специалисты в области государственного управления В. Хаам и Дж. Копенхам определяют ГЧП как продолжительную кооперацию между участниками частного и государственного секторов, позволяющую им совместно разрабатывать продукты и услуги, а также распределять риски, издержки и ресурсы, связанные с предоставлением этих продуктов и услуг [25]. Исходя из данных определений, можно сделать вывод, что не столь существенно, кто является инициатором – предпринимательский сектор или государственная структура; главное, что в результате такого взаимодействия выигрыш получают обе стороны. Альтернативную точку зрения представляют С. Линдер [19] и Е. Савас [23], которые полагают, что термин ГЧП используется как словесная игра, цель которой скрыть истинное уничижительное значение этого слова – приватизация и работа по контракту. По их мнению, ГЧП – это языковая уловка, призванная замаскировать истинные цели, каковыми являются приватизация и стремление во-

влечь частные предприятия в процесс предоставления общественных благ за счет государственных предприятий. Из этого следует, что ГЧП в первую очередь выгодно обществу и государству, а частный сектор заманивается в данную, возможно не слишком выгодную для него, форму взаимодействия. Австралийский ученый Г. Ходж полагает, что ГЧП может быть представлено в пяти вариантах и определение этого процесса не является тривиальной задачей, как кажется на первый взгляд [18]. По его мнению, ГЧП может трактоваться как:

- следующая глава в истории приватизации;
- попытка лучше определить и измерить эффективность государственного сектора;
- схема поддержки бизнеса в кризисные времена;
- языковая игра, выдуманная юристами, консультантами и брокерами для получения большей комиссии.

Одной из самых распространенных из формальных является точка зрения на сущность ГЧП как на контрактное соглашение между государственным агентом и частным сектором, которое позволяет последнему участвовать в предоставлении общественных благ. То есть это форма взаимодействия бизнеса и государства, предусматривающая использование технических, финансовых и управленческих ресурсов частного сектора для достижения задач, поставленных государством. Как видно из представленных рассуждений ученых, не существует однозначного мнения по вопросу о том, кому больше выгод приносит такое партнерство. Анализ реализуемых проектов ГЧП в странах Западной Европы и России привел к получению следующего ответа о выгодах инициации ГЧП для государства:

1. Ускорение внедрения новых общественнозначимых проектов за счет привлечения дополнительных финансовых и прочих ресурсов.
2. Возможность использования налаженного механизма управления большими и комплексными программами.
3. Возможность применения инновационных технологий, разработанных частными предприятиями.
4. Привлечение высококвалифицированных экспертов частного бизнеса.
5. Повышение эффективности управления государственным имуществом, и, как следствие – экономия государственных расходов.
6. Поощрение предпринимательской инициативы в общественно-значимых секторах экономики.
7. Возможность оптимизации численности управленческого персонала со стороны государства при осуществлении управления проектом.
8. Повышение технологического, финансового потенциала в различных отраслях экономики в качестве условия перехода от сырьевой экономики к новой экономике знаний.

Так ли легко увидеть выгоды ГЧП для предпринимательского сектора? Можно сформулировать следующие причины, обуславливающие интерес частного бизнеса к ГЧП:

1. Возможность получить прибыль от участия в таких проектах, в которых невозможно было бы участвовать без взаимодействия с государственными органами.

2. Прямая поддержка со стороны государственных органов.
3. Возможность долговременного размещения инвестиций под государственными гарантиями.
4. Получение неэкономических выгод в результате осуществления партнерства.
5. Новые возможности для инновационного бизнеса.
6. Получение в ряде случаев налоговых льгот.
7. В условиях финансового кризиса это возможность для предприятий получить дополнительное финансирование или кредит по льготной процентной ставке от государственных корпораций или государственных коммерческих организаций.

И все же выгода от данной формы взаимодействия для частного сектора не лежит на поверхности: например, если частный сектор хочет получить государственную поддержку, то для этого есть гораздо менее затратный механизм государственных закупок без привлечения дорогостоящих консультантов из консалтинговых, юридических, аудиторских и страховых компаний.

Рассмотрим данный механизм – государственных закупок – более детально. Производя государственные закупки, государственное учреждение отвечает за определение количества и качества изготавливаемого товара или предоставляемой услуги и устанавливает цену на предоставление данной услуги с частным предприятием обычно через тендеры. Государство здесь определяет все спецификации конечного результата, и роль бизнеса сводится лишь к выполнению требуемого заказа. Государство использует построенные объекты для предоставления услуг населению или покупает у частного сектора объект или услугу и передает на безвозмездной основе населению. В таких случаях государство несет риск по обеспечению предоставляемых услуг [13]. ГЧП может рассматриваться как вариант сотрудничества, который занимает промежуточное положение между традиционной формой предоставления услуг государственным сектором и приватизацией: государство определяет количество и качество необходимого продукта, а частный сектор разрабатывает технологию строительства или предоставления услуги.

Следовательно, бизнес в ГЧП может применить инновационные решения в стадии планирования и реализации проекта, что, в свою очередь, повысит эффективность и качество предоставляемых услуг. Государству выгодно передать процесс разработки проекта частному бизнесу, так как в этом случае и риски, связанные с неудачами в разработке, переносятся на частный сектор. Цена на предоставляемые услуги, как и в случае государственных закупок, определяется на основании тендера. Однако, в отличие от процесса государственных закупок, в ГЧП государство покупает у частного сектора, условно говоря, не построенный объект, а услуги, оказываемые частным бизнесом посредством эксплуатации построенного объекта. Предпринимательский сектор в ГЧП ответственен за обслуживание этого объекта и обеспечение сервиса после ввода его в действие. Выполнение данных обязательств не отменяет обязанность частного сектора следовать спецификациям государства по количеству и качеству предоставляемых

услуг. Бизнес, по крайней мере частично, несет риски, связанные с предоставлением услуги. Помимо этого, следование спецификациям государства по количеству и качеству предоставляемых услуг должно удовлетворять соотношению цена – качество, которое государство намеревалось достигнуть при вхождении в соглашение о ГЧП. Под соотношением цена – качество понимается оптимальное сочетание качественных характеристик и цены предоставляемой услуги на протяжении всей жизни проекта. Таким образом, ГЧП – это [20]:

1. Сотрудничество, в котором частный сектор обычно осуществляет дизайн, строительство, финансирование, использование и управление активом, и затем обеспечение предоставления услуги населению через государство или напрямую. Вовлечение бизнеса во все стадии критически важно, именно это отличает государственно-частное партнерство от всех предыдущих форм взаимодействия бизнеса и государства, когда частный бизнес был вовлечен только в процесс финансирования проекта или только в процесс строительства и использования объекта.
2. Получение доходов частным сектором либо посредством сбора платы за пользование услугой с населения или государства либо с обеих сторон.
3. Определение качества и количества предоставляемой услуги государством. Если ответственно за внесение населением платы за пользование построенным объектом государство, то оно в таком случае может регулировать плату в зависимости от того, насколько предоставляемая услуга удовлетворяет всем начальным спецификациям проекта.
4. Уровень переноса риска на частный сектор достаточен для обеспечения эффективной реализации проекта.

В конце контракта государство может стать владельцем построенного актива после уплаты частному сектору заранее оговоренной остаточной стоимости. Справедливая остаточная стоимость зависит от многих рыночных факторов, и риск по обесценению несет в данном случае государство. Схематически место ГЧП во всем многообразии вариантов взаимодействия бизнеса и государства можно представить следующим образом.

Рисунок 1

Формы взаимодействия частного и государственного сектора при разных уровнях распределения рисков и методах поставки

Приватизация	↑ Степень участия частного сектора возрастает
Концессии на строительство, эксплуатацию и передачу	
Концессии на производство и эксплуатацию	
ГЧП	
Контракты на управление и эксплуатацию	
Контракты на работы и услуги	
Государственные субсидии	
Производство и эксплуатация государственным сектором	

На представленной выше схеме видно, что концессия близка к ГЧП, но уровень риска в этих формах различен. В российской и зарубежной литературе концессия упоминается как одна из форм ГЧП. Так, австрийский ученый Л. Шарингер упоминает модель концессии как базовую модель ГЧП [10]. В.Г. Варнавский выделяет ряд характерных признаков концессии следующим образом [6]:

1. Предметом концессии является государственная (муниципальная) собственность и традиционные сферы деятельности государственного сектора, такие как здравоохранение и социальная инфраструктура.
2. Обязательно одним из субъектов является государство или муниципалитет (в лице соответствующих органов исполнительной власти).
3. Задача концессии состоит в обеспечении предоставления благ и услуг для населения; цель для бизнеса в данном случае – извлечение прибыли (а не благотворительная деятельность), а для государства – соблюдение принципа «ценность за деньги».
4. В основе концессии всегда есть договорное отношение, концессия не может функционировать на неформальной основе, не подкрепленной никакими контрактными обязательствами.
5. Предмет концессии предоставляется частному оператору за плату, определяемую в договоре.

С точки зрения источников риска и характера отношений между ГЧП и концессией есть ряд существенных отличий:

- концессионер несет риски по строительству, эксплуатации, планированию, достижению результатов, риск по устареванию, то есть большую часть рисков в ходе реализации проекта, в отличие от ГЧП, где риски распределены примерно равным образом;
- концессионер платит определенную пошлину за право пользования государственным имуществом в целях извлечения прибыли;
- механизм концессии позволяет частному предприятию извлекать выгоду от использования инфраструктурного объекта после сдачи данного объекта;
- объект инфраструктуры подлежит обязательной сдаче в государственную собственность после истечения сроков контракта.

Из представленных выше характеристик логически вытекает отличие концессии от других форм приватизации [15], так как построенный инфраструктурный объект остается в собственности у государства и контракт не может быть бессрочным. Объектами концессионных соглашений могут быть как технологические сооружения (здания школ и больниц), так и нематериальные активы, такие как право радиостанции вещать на определенной частоте в установленное время. Общая черта этих форм – обеспечение предоставления услуг на основании концепции «соотношение цены и качества» и повышение эффективности процесса предоставления услуг в обоих случаях происходит перенос части рисков осуществления проекта с частного сектора на государство. В случае ГЧП и концессии участниками процесса являются частная организация, обеспечивающая работу построенного инфраструктурного объекта в течение контрактного периода, и государство как конечный получатель возведенного объекта. Главное отличие ГЧП и концессии – в

уровнях распределения рисков и в получателях платы за пользование возведенным объектом. В случае концессии на государство переносится гораздо меньше рисков, чем в случае ГЧП; кроме того, при концессии основная выгода для частного сектора заключается в получении дохода за право пользования инфраструктурным объектом от конечного пользователя, и чаще всего никакой дополнительной финансовой стимулирующей компоненты со стороны государства не существует.

В научной литературе довольно часто встречаются доводы в пользу дифференцированного подхода к определению экономической категории ГЧП в зависимости от специфики отрасли. Так, в практическом руководстве ООН [11] дается следующее определение такого партнерства в сфере инфраструктуры: ГЧП основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора. Его ключевыми особенностями являются:

- а) долгосрочность обеспечения и предоставления услуг (иногда сроком до 30 лет);
- б) передача рисков частному сектору;
- в) многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых юридическими лицами с государственными и муниципальными структурами.

Длительный характер сотрудничества является одним из ключевых условий в механизме ГЧП, отличающих его от таких форм взаимодействия государства и бизнеса, как аренда или механизмы поддержки бизнеса в условиях финансового кризиса. В ноябре 2008 г. Правительство РФ огласило возможные меры по поддержке производственных предприятий в стране. Это: субсидирование, направленное на поддержку выплат по лизинговым платежам, помощь предприятиям в выкупе их облигационных займов, субсидирование лизингополучателя до 60% ставки рефинансирования ЦБ, авансирование государственных закупок на 70 – 80%. Перечисленные меры не являются партнерством бизнеса и государства, но представляют собой часть программы по стимулированию деятельности производственных предприятий.

Определение ГЧП в сфере построения инфраструктурных объектов является одним из наиболее распространенных, это связано с тем, что чаще всего стартовые программы ГЧП реализуются в проектах по возведению инфраструктурных объектов. Механизм ГЧП может применяться для реализации проектов в различных отраслях экономики (см. таблицу 1), в основе выбора проектов ГЧП для конкретных областей народного хозяйства лежат политические причины. Как видно из таблицы 1, в которой приведены данные по реализации пилотных проектов в Западной Европе, наиболее часто партнерство государства и бизнеса встречается в проектах строительства транспортных магистралей и дорог, что справедливо и для России. Тем не менее в России успешно стартовали проекты и в социальной сфере, например взаимодействие ОАО «РЖД» и государства в сфере здравоохранения. В рамках этой программы действуют передвижные консультационно-диагностические центры, обслуживающие 15 000 пациентов в год [4].

Таблица 1

Секторный анализ по странам Европы [12]

Страна	Государственные здания	Оборона	Жилищное строительство	Здравоохранение и больницы	Инфраструктурные технологии	Порты	Тюрьмы	Железные дороги	Дороги	Школы и университеты	Спорт и досуг	Водопровод и канализация
Австрия				X					X			X
Бельгия												X
Дания											X	
Финляндия	X			X					X	X		
Франция		X		X			X		X			
Германия	X	X					X		X	X	X	X
Греция										X		
Хорватия										X	X	
Ирландия			X					X	X	X		X
Италия	X		X	X		X		X	X			
Нидерланды	X							X	X	X		X
Норвегия									X	X		
Португалия				X				X	X			
Румыния	X				X							X
Испания				X				X	X			
Швеция									X			
Великобритания	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X

В России, как и в большинстве стран Западной Европы, пилотные проекты ГЧП реализуются в сфере инфраструктуры (см. таблицу 2).

Таблица 2

Крупнейшие российские проекты ГЧП, которые будут реализованы в ближайшее время [1])

Название проекта	Общая стоимость проекта, млрд. руб., в ценах на 01.01. 2010 – 2015 гг.	Источники финансирования		
		Инвестиционный фонд РФ, %	региональный бюджет, %	частные инвестиции, %
Строительство автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге	99,952	32	17	51

Строительство Орловского тоннеля под Невой в рамках развития Волго-Балтийского водного пути	31,673	33	32	35
Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автодорогу с федеральной автомобильной дороги М1 (Беларусь) Москва – Минск	17,257	58	0	42
Строительство скоростной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке 15 – 58-й км	54,933	47	0	53
Комплексное развитие Нижнего Приангарья	213,915	16	0	84
Строительство комплекса нефтеперерабатывающих нефтехимических заводов в Нижнекамске	130,297	29	0	71
Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области	167,774	13	0	87

Как видно из приведенной выше таблицы, частные инвестиции в большинстве случаев превышают 50%, что свидетельствует о высокой привлекательности таких проектов. Важную роль в финансировании проектов играет Инвестиционный фонд, который в 2009 г. предполагает одобрить около 80 проектов регионального уровня от 60 субъектов Федерации. Суммарные планируемые расходы федерального бюджета на эти проекты составят 55 млрд. руб., что в 3 раза больше, чем предполагалось в 2008 г.

В России также реализуются проекты по ГЧП и в инновационной сфере, более того, ГЧП является ключевым компонентом в стратегии развития России по пути перехода от ресурсно-сырьевой к инновационной экономике. ГЧП в инновационной сфере – это сотрудничество, при котором государственные и частные структуры выступают как равноправные партнеры, взаимно дополняя друг друга. Государство поддерживает систему образования и науки, создает благоприятные правовые условия и инновационную инфраструктуру, стимулирующую инновационное предпринимательство, а предпринимательский сектор берет на себя основной коммерческий риск работы на рынке и получает основную часть прибыли [7].

Рассмотренные подходы к определению государственно-частного партнерства разработаны в основном в научной литературе. Однако точка зрения на него независимых организаций, имеющая выраженную практиче-

скую направленность, дополняет это понятие. В публикациях рейтингового агентства Standard and Poor's ГЧП – это любое средне- или долгосрочное соглашение между частным и государственным сектором, основанное на разделении рисков и доходов, а также на объединении ресурсов и компетенций [22]. По определению Европейского инвестиционного банка, ГЧП – общий термин для отношений между предпринимательским сектором и структурами государственного сектора с целью привлечения ресурсов и кадрового потенциала частного сектора для оказания помощи в производстве общественных благ и услуг [14]. Таким образом, под данное определение подпадают как неформальные объединения, так и официальные совместные предприятия. По мнению Д. Гримси и М. Льюиса [16], отсутствие четкого определения ГЧП может быть вызвано неопределенностью положения данного вида партнерства как промежуточного между традиционными – государственными – закупками и приватизацией. Ошибочно считать бизнес-проекты формой ГЧП, если в рамках этих проектов реализуются услуги только предпринимательским сектором без какой-либо поддержки государства, но в нетрадиционной для бизнеса сфере. Многие формы взаимодействия государства и бизнеса являются обычным контрактом на лизинг, соглашением по аутсорсингу ресурсов, концессионным соглашением, совместным предприятием, однако все эти формы являются дополнением к ГЧП, а не одной из форм, как это часто упоминается в СМИ, аналитических обзорах рейтинговых агентств, научных работах российских авторов [17]. Основными критериями для отнесения той или иной формы взаимодействия бизнеса и государства к ГЧП являются уровень переноса риска на предпринимательский сектор, право собственности на возведенный объект, срок договора на право получения доходов от построенного объекта.

Таким образом, сложно дать однозначное определение тому, чем является ГЧП в России сегодня. Наиболее общим представляется определение В.Г. Варнавского как стратегического, институционального и организационного альянса между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре деятельности – от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг [5]. Для того чтобы избежать двойных трактовок данного определения, таких как включение неформальных объединений, необходимо дополнить его следующими важными характеристиками:

- совместная деятельность, организованная для осуществления какого-либо проекта через контрактный договор или венчурное предприятие;
- проект финансируется полностью или частично за счет бизнеса;
- государственный сектор получает доступ к управленческим ресурсам и экспертам частного сектора, обеспечивающим в итоге оптимальное соотношение цена – качество;
- платежи за пользование общественным благом (например, плата за проезд по платному шоссе) осуществляются административными органами или конечными пользователями;
- оплата частному сектору организована таким образом, чтобы стимулировать частный сектор на оказание требуемых услуг;
- ГЧП – долгосрочное сотрудничество, длящееся 25 – 30 лет;

- риски между сторонами распределены таким образом, чтобы для каждой из участвующих сторон сложность в управлении данным риском была меньшей, чем если бы этот риск достался другой стороне. В случае инфраструктурного проекта дизайн, строительство и операционные риски переложены на частное предприятие и остальные риски распределены между сторонами [24].

Данное выше определение вполне отражает реалии российской действительности, за исключением продолжительности периода сотрудничества – в России таковыми можно назвать проекты порядка 10 лет, 25 – 30 – большая редкость для России в силу высокого странового и политического риска. Вопрос распределения рисков в России также имеет свою специфику и во многом зависит от отрасли реализации проекта.

На сегодняшний день в России реализуются следующие инструменты ГЧП:

- 1) договор простого товарищества между участниками со стороны государственного и частного сектора;
- 2) концессионное соглашение [3], являющееся специфической формой соглашения между государством и предпринимательским сектором. Главная его особенность в том, что муниципальное образование в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении;
- 3) инновационно-технологические центры при долевом участии федеральных, региональных, собственных средств университетов, общественных организаций и компаний частного сектора;
- 4) любой другой тип договора [2], основанный на правовом законодательстве РФ. Примером может служить совместная программа Министерства промышленности, науки и технологий и частной компании США «Российские технологические инициативы», предоставивших в 2002 – 2003 гг. долевое финансирование для 15 инновационных проектов;
- 5) создание особых экономических зон. В 2008 г. принято решение о создании трех особых экономических зон, при этом бюджетные расходы на один проект составляют от 5 до 20 млрд. руб. в течение 3 – 5 лет.
- 6) создание коммерческой организации, в которой участники партнерства будут распределять доходы, риски и расходы пропорционально долям в их владении, в форме полного товарищества или товарищества, основанного на доверии, акционерного общества, общества с ограниченной или дополнительной ответственностью;
- 7) образование некоммерческой организации на основе взносов участников партнерства в форме фондов, учреждений, некоммерческого партнерства или автономной некоммерческой организации. Примером такого взаимодействия является российский венчурный фонд фондов. Осенью 2008 г. было сформировано четыре новых фонда, а в феврале

2009 г. ОАО «Российская венчурная компания» совместно с частными инвесторами завершила формирование венчурного фонда «Новые технологии» объемом 3,061 млрд. руб.;

- 8) создание управляющей компании в целях обеспечения эффективного управления движимым или недвижимым имуществом в сфере образования с фиксацией приоритетных целей и задач исходя из интересов общества и государства;
- 9) основание института общественного взаимодействия в форме рабочих групп и экспертных советов.

Перечень инструментов не является полным. Так, финансовый кризис открывает новые возможности для использования новых инструментов ГЧП в России, например в инфраструктурной сфере татарстанская модель [9]. Согласно этой схеме, государство за свой счет оснащает инфраструктурную площадку и поддерживает налоговыми льготами приходящий на нее частный бизнес. Ярким примером таких проектов являются технопарки. Финансовый кризис стал катализатором для возникновения новых инструментов ГЧП и в инновационной сфере, таких как кластерные исследования, направленные на рынок. Этот инструмент позволяет малому и среднему бизнесу конкурировать с крупными зарубежными компаниями. В некоторых регионах России формируются перевернутые кластеры, когда инициатива исходит от частного бизнеса, что вызвано нехваткой средств в региональных бюджетах. Успешность этой модели обуславливается тем, что продукты здесь формируются только в случае наличия предварительного заказа, минусами являются недостаточное финансирование венчурных разработок и ориентированность на одного исполнителя.

В российской практике принято считать все вышеуказанные формы взаимодействия государства и бизнеса инструментами ГЧП. В действительности, как было показано, не всякая форма сотрудничества государства и бизнеса представляет собой ГЧП, только часть этих форм удовлетворяет критериям отнесения данного механизма взаимодействия к ГЧП с точки зрения мировой практики.

Таким образом, для дальнейших исследований в этой области важно внести в определение процессов ГЧП ряд корректив, которые будут способствовать более точному подходу к анализу возможностей его применения и эффективности в условиях Российской Федерации. Формы совместной деятельности государства и бизнеса многообразны, поэтому разработка четких критериев партнерства необходима. В частности, разграничение между приватизацией, государственными закупками и ГЧП основано на критериях передачи прав собственности (ГЧП и приватизация) или специфики этапов проекта (ГЧП и госзакупки). Концессионные проекты в России воспринимаются как механизм ГЧП, однако, как было пояснено выше, между этими видами деятельности есть существенные отличия. В России рынок ГЧП находится на первом этапе развития, то есть на уровне разработки базовых концепций, в начале формирования рынка и портфеля проектов. Существует определенная специфика ГЧП в сфере инфраструктуры и в сфере инноваций, однако можно сформулировать определение этого явления на основе объединения теоретических подходов с практическими разработками. Наиболее общим

представляется определение ГЧП как объединения материальных и нематериальных ресурсов общества (государства и местного самоуправления) и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.) [8].

Перспективы перехода на более высокий уровень развития рынка ГЧП зависят от внутренних и внешних экономических, институциональных, политических факторов. В большинстве развитых стран на становление ГЧП уходило не одно десятилетие. Несмотря на турбулентность на мировых финансовых рынках и существенное ухудшение экономической ситуации в России в последние месяцы 2008 г., институциональные инвесторы готовы вкладывать деньги в проекты с невысоким риском и умеренными требованиями к начальной сумме инвестиций. Государственно-частное партнерство в современной России – механизм, способный стать базисом для создания высокотехнологичных средних и крупных корпоративных структур, призванных обеспечить ориентацию бизнеса на решение задач, связанных с выводом реального сектора экономики из финансового кризиса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Москвы от 27.04.2004 № 255-ПП. Приложение 6.
2. Распоряжение Правительства РФ № 17080-р от 30.11.2006.
3. Федеральный закон от 06.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».
4. Атьков О.Ю. Варианты сотрудничества бизнеса и государства для развития и совершенствования социальной инфраструктуры: перспективы использования механизмов ГЧП // М., 2008.
5. Варнавский В.Г. Экономика, экономическая теория. Партнерство государства и частного сектора: теория и практика // М.: Наука, 2002.
6. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски // ИММО. М.: Наука, 2005.
7. Золотых Н. ГЧП в инновационной сфере. // Рамочный отчет, 2003.
8. Литовченко С.Е. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве» // М.: Ассоциация менеджеров, 2007.
9. Сахаров Ю. Тема недели – ГЧП – совместить системы координат // Эксперт Волга, № 45 (132). –17.11.2008.

10. Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. –№ 2.
11. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства // ООН. –2008.
12. Button M. (ed.). A Practical Guide to PPP in Europe // Working, City & Financial Publishing. –2006.
13. Corner D. The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk // OECD Journal on Budgeting, 5(3). 2006.
14. EIB (European Investment Bank), The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs) // European Investment Bank, Luxembourg. 2004.
15. Gerrard M.B. What are Public-private Partnerships, and how do they Differ from privatizations? // Finance & Development, V. 38. №3. 2001.
16. Grimsey D., Lewis M.K. Are Public Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views // Accounting Forum. 29(4). 2005.
17. Hall D. PPPs: A Critique of the Green Paper // European Federation. 2006.
18. Hodge G. Risks in Public-Private Partnerships: shifting, sharing or shirking? // Asia Pacific Journal of Public Administration 26(2): 157 – 179. 2006.
19. Linder S., Coming to Terms with the public-private partnership: a grammar of multiple meanings // American Behavioral Scientist 43 (1): 35 – 51. 1999.
20. OECD, PPP: in pursuit of risk sharing and value for money. 2008.
21. Rosenau P. Public-Private policy partnerships // Cambridge, MA: MIT press. 2000.
22. Standard and Poor's, Public Private Partnerships: Global Credit Survey // Standard and Poor's, New York, United States. 2005.
23. Savas E.S. Privatization and public-private partnerships // New York: Chartman House. 2000.
24. Treasury, National Treasury PPP Manual. 2008.
25. Van Ham, Hans, and Joop Koppenjan, Building Public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. 2001.
26. Weiss B. Public/private partnerships: Financing a Common Wealth // FdWash. 1985.
27. Williamson O. The economic Institutions of Capitalism // New York: free press. 1985.