

Экспертный институт



The Expert Institute

БАРЬЕРЫ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМА ГЧП В РОССИИ

Москва
2010

Барьеры развития механизма ГЧП в России. – М.; НПФ «Экспертный институт», 2010.

Исследование выполнено НПФ «Экспертный институт» совместно с НП «Центр развития государственно-частного партнерства» и Национальным агентством финансовых исследований при поддержке сотрудников ГУ-ВШЭ, Института экономики РАН и Финансового университета при Правительстве РФ.

Основные задачи исследования:

а) систематизация опыта зарубежных стран, выявление преимуществ и недостатков практической реализации тех или иных моделей ГЧП;

б) выявление структуры мотиваций, которые позволят вовлечь бизнес в программы ГЧП;

в) выявление потенциальных рисков для реализации программ ГЧП, вытекающих из социального и институционального контекстов России;

г) выработка рекомендаций относительно механизмов реализации ГЧП в России.

В исследовании приняли участие 25 экспертов, как со стороны государства, так и бизнеса. Мнения экспертов представлены в отчете анонимно (non-attributed) в обобщенном виде.

© НПФ «Экспертный институт», 2010

Все права на материалы исследования принадлежат НПФ "Экспертный институт". Воспроизведение или распространение указанных материалов в любой форме может производиться только с письменного разрешения правообладателя. При использовании ссылка на правообладателя и источник заимствования обязательна.

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Цели, задачи и метод исследования	5
1.1.	Список экспертов:	6
2.	Обзор зарубежных исследований по теме	7
3.	ГЧП в представлениях российских экспертов.....	13
3.1.	Границы понятия ГЧП.....	13
3.2.	Мотивация сторон в государственно-частном партнерстве.....	15
4.	Риски и барьеры в реализации программ ГЧП в России.....	18
4.1.	Неразвитость законодательной базы	18
4.2.	Низкий уровень квалификации и компетентности.....	21
4.3.	Неравноправие сторон, участвующих в ГЧП	24
4.4.	Отсутствие идеологии партнерства и проблема субъектности.....	25
4.5.	Короткий горизонт стратегического планирования.....	27
5.	Основные выводы исследования.....	30

Экспертный институт (www.exin.ru) – независимый некоммерческий аналитический центр, учрежден осенью 1991 года Научно-промышленным союзом СССР по инициативе Аркадия Вольского, Евгения Ясина, Сергея Алексашенко. С 1991 по 1993 год Экспертный институт НПС (позднее РСПП) существовал как исследовательская организация генеральной дирекции РСПП по вопросам экономической реформы. С 1993 по 1996 год институт входил в состав аппарата РСПП, затем в соответствии с новым ГК РФ преобразован в Научно-благотворительный фонд «Экспертный институт», с декабря 2009 года - Научно-просветительский Фонд «Экспертный Институт». Президент Попечительского совета: Евгений Ясин, профессор, научный руководитель Государственного университета – Высшей школы экономики, президент фонда «Либеральная миссия».

Эксин обладает широким опытом организации и проведения исследований в различных областях российской и международной экономики. Институт выполнил ряд крупных проектов по заказам федеральных министерств и ведомств, региональных администраций, российских и зарубежных экономических и финансовых институтов, коммерческих организаций. Профессиональными консультациями сотрудников института пользуются представители как частного бизнеса, так и государственных министерств и ведомств – федеральных и региональных.

В институте работают специалисты, имеющие ученые степени по экономике, экономической социологии, психологии, истории. Для решения конкретных задач Эксин создает временные творческие коллективы из числа ведущих ученых, аналитиков и экспертов. Таким образом, институт интегрирует исследовательские усилия на важнейших направлениях развития социально-экономической политики страны и регионов, отраслей и предприятий различных секторов бизнеса.

1. Цели, задачи и метод исследования

Уже более пяти лет в России идет поиск механизмов эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса в форме государственно-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 много 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 в России. Однако в нашей стране широкая дискуссия по теме ГЧП пока не находит значимого практического воплощения, поскольку примеров успешной реализации проектов ГЧП 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.

Главная задача данного исследования – более полно и точно выявить и осознать реальные интересы всех 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 ГЧП¹.

Исследовательскими задачами «социальной оценки» являются выявление заинтересованных сторон и их интересов, прогнозирование поведения заинтересованных сторон и оценка социальных рисков в ходе реализации проекта.

¹Понятие «социального анализа» и «социальной оценки» ('socialassessment') появился 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 соответствия предлагаемого проекта интересам участников проектов.

Основная цель исследования

Социальная оценка механизма государственно-частного партнерства в России.

Задачи исследования

- Систематизация опыта зарубежных стран, выявление преимуществ и недостатков практической реализации тех или иных моделей ГЧП.
- Выявление структуры мотиваций, которые позволят вовлечь бизнес в программы государственно-частного партнерства.
- Выявление потенциальных рисков для реализации программ ГЧП, вытекающих из социального и институционального контекстов России.
- Выработка рекомендаций относительно механизмов реализации ГЧП в России.

Методы исследования

- кабинетное исследование;
- опрос экспертов методом глубинного интервью.

Выборка для экспертного опроса населения

Количество экспертов - 25 человек. География исследования - Москва.

1.1. Список экспертов:

1. *Александр Баженов*, директор Центра ГЧП ВЭБ
2. *Павел Бешапов*, 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 «АЛОР».
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 KPMG
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».

2. Обзор зарубежных исследований по теме

В годы второй мировой войны в небольших американских городках бизнес и власть успешно кооперировались для достижения общих целей, опираясь на традиции коммунальной кооперации. Актуализация идеи партнерства государства и бизнеса произошла в результате политики приватизации, проводимой 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, частно-государственное 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 контролю².

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 директивы³. В результате, концептуальным базисом ГЧП становится задача реформирования управления как в частном секторе, так и в государственном, идущая от потребностей адаптации стран к глобальной

²Supiot, Work and the public/private dichotomy, International labor review, 1996, 135, 608-610

³Negotiated Rulemaking Act, США, 1990

экономике, развитию информационных технологий и растущему давлению со стороны потребителей, заинтересованных в качественных продуктах и услугах⁴. 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 эффективно⁵. 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 проекта⁶. Рейтинговое агентство Standard&Poor's определяет 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 результатов⁷.

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. На практике многие считают ГЧП как частный случай проектного финансирования.

Существуют различные формы ГЧП, которые 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.

Основной вопрос в том, 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

⁴Linder, S., 1999, *Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings*, *The American Behavioral Scientist*, Vol.43, No.1, pp. 35-51.

⁵*World Bank Group Private Sector Development Strategy Implementation Progress Report*, Washington, D.C., 2003.

⁶European Commission, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, 2003.

⁷2007 *Global Project Finance Yearbook Published by Standard & Poor's, a Division of The McGraw-Hill Companies, Inc. Copyright © 2006 by The McGraw-Hill Companies, Inc.*

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 числу таких барьеров 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,
- 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.⁸

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

В Великобритании исследователями из университетов Глазго и Бирмингема был проведен опрос⁹ 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, причем опрашивались участники проектов по строительству объектов инфраструктуры: дорог, мостов и т.п.

Бизнесмены указали на долгосрочность проектов, 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

⁸Y.H. Kwak, Y.Y. Chih, C. W. Ibbs, Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development, CaliforniaManagementReview, VOL. 51, NO.2, 2009, pp.51-78

⁹Akintoye A., Hardcastle C.; Beck M., Chinyio E.; Asenova D., Construction Management and Economics, 1466-433X, Volume 21, Issue 5, 2003, Pages 461 – 470

по сравнению с их коммерческими контрактами подходе к оценке рисков и управлению ими. Однако более высокие риски оборачиваются и более высоким вознаграждением, если эти риски были оценены правильно.

В качестве других проблемных моментов данным исследованием 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, которые приводили к ненужным задержкам в связи с переоценкой проектов со стороны бизнеса после уточнения целей и задач проектов,
- медлительность переговоров,
- недостаток открытости в коммуникации с заказчиком, особенно в отношении учета рисков в процессе ценообразования,
- отсутствие однозначности и стандартизации в исходной документации по проекту, которые приводили к противоречивым оценкам рисков и управления ими со стороны экспертов и участников проекта,
- высокие издержки участия в тендерах и аукционах в основном из-за необходимости привлечения 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:

- Требуется 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 нескольку 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, 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 и управлении проектами ГЧП.

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 откровенного диалога между сторонами относительно имеющихся рисков повышает 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 также проблема несогласованности решений, принимаемых разными департаментами, принимающими участие в проекте: так, казначейство может иметь одни приоритеты, а министерство здравоохранения – другие, прямо противоположные. Попытка совместить несовместимое и приводит к нечеткости целей и задач проектов.

Интересны результаты исследования, проведенного с целью выявления барьеров ГЧП в сфере строительства инфраструктурных объектов Китая¹⁰. В исследовании приняли участие люди, вовлеченные в проекты ГЧП по строительству водонапорных башен и других объектов инфраструктуры, причем особенностью данного проекта было то, что опрашивались представители иностранных компаний, участвовавших в проектах в форме ГЧП на территории Китая. Исследование проходило в форме анкетного опроса¹¹ 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.

¹⁰Wang S.Q., TiongR. 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*, Vol. 125, No. 3, May/June 1999, pp. 190-197.

¹¹Количество 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.

В исследовании, проведенном американскими учеными,¹² 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 в их преодолении. Исследование проводилось на основе текстов опубликованных статей, имевших отношение к проектам ГЧП в строительстве инфраструктурных объектов. На первое место по актуальности авторы поставили проблемы, связанные с качеством управления проектами со стороны государства, которое, по мнению авторов, должно решить следующие задачи: создать благоприятную инвестиционную среду для частных партнеров для повышения привлекательности участия в подобных проектах для бизнеса, причем, не за счет роста маржинальности проектов, а обеспечении качества законодательной рамки и качества управления со стороны государственных чиновников.

Опыт Китая показывает, что достаточно предложить рынку сбалансированные (то есть учитывающие интересы всех сторон) проекты, и желающими в них участвовать окажутся не только единицы энтузиастов. К примеру, по воде в Китае в год к реализации предлагается до 30 проектов типа ВОТ (Build-Operate-Transfer) и концессий. Есть специальное министерство, которое занимается подготовкой проектов на условиях ВОТ.

Исследователи из Австралии и Дании¹³ пришли к выводу о том, 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, то 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 будет отличить проекты с продуманным и долгосрочным государственным видением от тех, которые вызваны краткосрочными частными 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.

¹²Kwak Y.H., Chih Y.Y., Ibbotson C.W. Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development, California Management Review VOL. 51, NO. 2, Winter 2009

¹³Hodge G.A., Greve C. Public-Private Partnerships: An International Performance Review Public Administration Review; May/June 2007; 67, 3; ABI/INFORM Global, p. 545-558.

3. ГЧП в представлениях российских экспертов

3.1. Границы понятия ГЧП

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 нет. Спектр мнений варьирует от широкого определения, включающего в себя 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)».

Субъекты ГЧП: государство в лице федерального и регионального уровней власти и муниципальные органы власти, с одной стороны, и частные лица (физические и юридические), с другой. Таким образом, в понимании ГЧП добавляется еще один родовой признак - предмет партнерства (государственная и муниципальная собственность, а также услуги, оказываемые государством, муниципальными органами власти и бюджетными организациями). Тем самым, основываясь на родовых признаках, можно дать следующее определение ГЧП: 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».

«Понятие ГЧП трактуется по-разному как у нас, так и за рубежом. 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. Основные формы ГЧП – это не только концессии (это самая гибкая и удобная форма партнерства). Основные формы – госконтракт, контракт на оказание услуг для выполнения работ по заказу государства, аренда госимущества, соглашение о разделе продукции, концессия и приватизация как высшая форма ГЧП».

«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».

«Пока эту систему (говорит о строительстве дорог) коренным образом не реформировали, как бы это ни называлось – государственно-частное партнерство или концессионное соглашение,- там успеха не будет. Так или иначе, стороны найдут способы как удовлетворить свои частные интересы».

В зависимости от того, какое узкое или широкое определение ГЧП используется, варьируются и список форм взаимодействия между государством и бизнесом. В случае широкого понимания ГЧП включает госзакупки, в более узком – нет.

«ГЧП – это закупки, определено. Строго говоря, это взаимоотношение по поводу государственной собственности. Что бизнес интересуется? 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;*
- *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 вкладчину бизнеса и государства, социальная ответственность, благотворительность, субсидии частному бизнесу, приватизация – не относится к ГЧП».

3.2. Мотивация сторон в государственно-частном партнерстве

Рассуждая о мотивации государства к участию в ГЧП, эксперты указывали на несколько причин: 1) желание привлечь частный капитал в решение масштабных и социально значимых задач, увеличив таким образом финансирование этих проектов; 2) стремление повысить эффективность государственных расходов и управления данными объектами за счет компетенций частного бизнеса.

«ГЧП позволяет государству:

- *при сохранении объекта в общественной собственности передавать его во владение и пользование частному сектору на возвратной основе при соблюдении строгого контроля за деятельностью частной компании;*
- *переложить функции строительства, эксплуатации, содержания объектов общественной собственности, в первую очередь в сфере производственной и социальной инфраструктуры, на частный сектор;*
- *обеспечить техническое и технологическое развитие государственных и муниципальных производств, объектов и услуг;*
- *создать условия и предпосылки для эффективного функционирования производственных объектов, находящихся в общественной собственности, оптимального управления ими, рациональной эксплуатации природных ресурсов, защиты окружающей среды;*
- *прерывать действие контракта в случае нарушения частной компанией его условий и положений, возвращать объект в государственное управление или передавать его другому хозяйствующему субъекту;*
- *более полно реализовывать принципы социальной справедливости при оптимизации государственного вмешательства в экономику;*
- *формировать конкурентные рынки в сфере отдельных сегментов государственной и муниципальной собственности;*
- *получать дополнительные платежи в бюджеты всех уровней».*

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, захват собственности или принуждение бизнеса к участию в невыгодных для бизнеса проектах.

«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».

«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».

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

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

«Основная из проблем (на стороне государства) – это ощущение времени, в том числе и высокие государственные служащие, то есть надо все делать бегом-бегом, и одна из основных задач – как бы что не вышло... Не времени 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 пронизана на уровне кислорода, пронизана коррупцией. С этой точки зрения очень сложно в этой ситуации оказаться, с одной стороны, не запятанным, 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 ростки, которые были тогда, они уже закатаны в асфальт».

Эксперты полагают, что на сегодняшний день 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.

«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 масштабов, ввиду задач, ввиду того, что некоторые предприятия крупного бизнеса могут быть моно предприятиями, 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.

«Посмотрим на мотивацию частных инвесторов в венчурном бизнесе. Их можно разделить на 2 группы. Первая – это те, которые не верят государству, они не играют в эти игры, частно-государственное партнерство интересно для них только с точки зрения минимизации собственных рисков и минимизации воздействия государства на его бизнес. Вроде как вещи противоположные, но на самом деле они прибегают к государству или государственным инструментам только в том случае, когда им нужно решить свои проблемы. Вторые – это люди, которые хотят использовать рычаги государства в том или ином виде (например, это финансовый или административный рычаг) для того, чтобы чего-то достичь и чему-то научиться. Есть, конечно, частные инвесторы, которые действуют под заказ государства, но, по сути, это продолжение государства и обычно это связано с «социальными нагрузками» на крупные финансово-промышленные группы. 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».

«Один раз одному из моих соратников-подчинённых, в этом деле мне сложно сказать, предложили мне помощь от общественной палаты – деньгами, на те проекты, которые мы проводили, но попросили 70% отката. Вы понимаете,

я отказался, конечно, от этого дела, естественно, своим ребятам это объяснил, почему этого не надо делать. Но меня восхитила сама цифра. Понимаете, если они хотя бы 10% попросили, ну можно бы понять, так сказать, у кого-то сложная финансовая ситуация. Но такой цинизм меня восхитил, он даже не возмутил меня, потому что я уже человек, поживший на этом свете – меня ничего не возмущает».

«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», а кто свои сначала надо разбираться, в результате огромное количество строек заморожено, поэтому ГЧП - тема очень важная и нужная, но если все в ней названо своими именами, где Г, где Ч и в чем П, на сегодняшний момент здесь все покрыто туманом, искусственно, искусственно сделано. По сути, речь идет о сращивании крупного капитала с государством и это вот тоже большой вопрос состав государственной думы, состав федерации, некоторые персоналии в ключевых министерствах и ведомствах, кто они, откуда и как. Все-таки грань между цивилизованным лоббизмом и вот тем, что у нас происходит, мне кажется, всё ещё очень далека от идеала».

«Сейчас говорить о том, что ГЧП в сфере ЖКХ уже работает, пока преждевременно. В какой-то мере это была осознанная политика, поскольку братья за рыночное переустройство сферы, которая каждодневно касается каждого, было опасно, хотя объявлялось много раз о преобразованиях и реформах, но практических шагов особых не делалось, прежде всего в плане нормативно-правовой базы.

Мы рассматриваем ГЧП как уход государства от вмешательства в хозяйственную деятельность экономических агентов и его замещение частным интересом и предпринимательской активностью. Казалось бы, идея хороша, но как только доходим до конкретики, начинаются проблемы. Понятно, что бизнес идет туда, где прозрачны правила игры, где понятны риски, окупаемость, масштабы, финансовая привлекательность и т.д.

Если мы не создадим привлекательных условий для бизнеса, то мы никогда не выйдем из той ситуации в сфере ЖКХ, в которой сейчас находимся (износ сетей 60%, ветхость жилья и т.д.). Но и бизнес должен понимать, что в социальном плане это очень болезненный сектор и просто поднимать цены здесь невозможно. И бизнес нам здесь нужен не всякий, а тот, кто ориентируется на качественные показатели, на надежность снабжения и т.д.».

4. Риски и барьеры в реализации программ ГЧП в России

4.1. Незрелость законодательной базы

Часто в литературе о ГЧП в России пишут о незрелости законодательной базы, отсутствии необходимых законов и подзаконных актов. Например, указывается на то, что в российских законах и нормативных актах отсутствует само 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 Российской Федерации и призван показать регионам широкие возможности ГЧП и поэтому содержит минимум императивных норм.

В нашем исследовании мы попросили экспертов высказаться по этой проблеме, действительно ли пробелы в законодательстве являются важным фактором, тормозящим развитие ГЧП. Эксперты высказали диаметрально противоположные точки зрения. Одна из них заключается в том, что законодательной базы не просто недостаточно, а ее нет вообще, несмотря на существование Закона о концессиях.

«Необходимо ввести ГЧП в правовое поле. Государство, если оно действительно заинтересовано в ГЧП, должно в какой-то форме провозгласить и утвердить принципы ГЧП, которые закрепляют основные правила взаимодействия государства и бизнеса в совместных проектах. Эти принципы должны повысить предсказуемость поведения партнеров, определить правила согласования и учета взаимных обязательств, преодоления разногласий, оценки и разделения рисков. То есть государство должно однозначно признать бизнес как равноправного партнера со всеми вытекающими отсюда последствиями. Также необходимо утвердить цели, сферы и правовые формы ГЧП».

«Нормативно-правовую базу нужно не менять, а готовить, поскольку ее просто нет. И риски здесь не 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 существующих законов другими законодательными актами – например, необходимым видится закон о ГЧП, или поправки в 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, систему 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».

«В первую очередь нужен федеральный закон о ГЧП, в котором должны быть прописаны система организации и партнерских отношений, порядок регулирования государственных общественных институтов, а также риски и гарантии. Кроме того, должна быть определена система дальнейшей реализации и функционирования проекта. Также закон должен зафиксировать роль гражданского общества и его институтов».

«Что касается ФЗ «О ГЧП», то это все же не юридический, а экономический феномен, поэтому, с точки зрения ведущих юридических фирм, перспективным направлением развития законодательства является не рамочный закон о государственно-частном партнерстве, а поправки в уже действующие федеральные законодательные акты и развитие регионального законодательства. Среди основных проблем российского законодательства ими выделены: несовершенные процедуры отбора победителя и ограниченная способность органов власти отвечать по своим обязательствам в рамках контракта ГЧП».

«Необходимо законодательно закрепить за органами публичной власти право заключать договоры и соглашения о партнерстве с бизнесом в публично-правовой сфере, а также наделить органы исполнительной власти полномочиями устанавливать с бизнесом партнерские отношения в рамках ГЧП».

«В связи с тем, что отрасль ЖКХ сложна по многим причинам, а также то, она начала переходить на рыночные рельсы много позже других, здесь сейчас главное – это нормативно-правовая база. Необходимо совершенствовать законодательство: и Жилищный кодекс (ЖК), и закон о теплоснабжении, и, конечно, закон о концессиях и т.д.

В некоторых регионах активно прорабатываются и вводятся программы энергоэффективности, но они касаются в основном объектов бюджетной сферы (школы, поликлиники и т.д.), а не многоквартирных домов, в которых у нас 80% собственников (в Германии, к примеру, 10%). И здесь нужны поправки в ЖК, по которым должны быть прописаны не только права собственников, но и их обязанности.

В последние 5-6 лет принят целый пакет законов и различных документов, которые устанавливают правила игры участников в рыночной среде. Очевидно, что без ГЧП создать цивилизованный жилищно-коммунальный рынок невозможно. Необходимо полностью уйти от государственного финансирования ЖКХ путем привлечения бизнеса в эту среду, поскольку государство не в состоянии с этим справиться, да и не должно финансировать собственников. При этом сфера ЖКХ потенциально привлекательна для бизнеса, по нашим оценкам, оборот в этой сфере составляет более 3 трлн рублей ежегодно, причем финансовый поток остается стабильным даже в кризисные периоды.

Еще один момент связан с недоработкой закона о концессиях, поскольку все улучшения, которые концессионер произвел в рамках проекта, они сразу же становятся публичной собственностью. Правда, сейчас, рассматриваются поправки в этот закон. Но результат следующий: за последние 5 лет не знаю примеров успешных концессий в этой сфере, в лучшем случае это долгосрочная аренда».

Ряд экспертов высказал сомнение о том, что принятие нового закона не 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 экономического понимания данной проблемы. Особенно, как это будет показано дальше, в условиях доминирования государства над бизнесом. Невозможно с помощью только введения нового закона изменить систему сложившегося типа 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 этой 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».

«Отдельный закон о ГЧП не нужен. Есть «Закон об инвестиционной деятельности в РФ», обсуждается законопроект "Об инновационной деятельности в РФ", которые можно дополнить главами, касающимися ГЧП».

«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».

4.2. Низкий уровень квалификации и компетентности

Более важной, чем развитие законодательной базы, эксперты сочли проблему низкого уровня квалификации государственных чиновников и (в меньшей степени) представителей бизнеса. Со стороны чиновников это выражается в непонимании того, что такое ГЧП, в отсутствии навыков проектного подхода, неготовности представителей госсектора к партнерским отношениям с бизнесом, распространенности бюрократического мышления, в рамках которого чиновники стараются максимизировать свои полномочия и минимизировать собственную ответственность. 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 уровне, чем на низовом, но их единицы. Проблема заключается в том, что сама система не создает условий для роста числа таких чиновников, а, скорее, препятствует этому.

«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».

«Основное препятствие для развития ЧПП 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 проектном финансировании и привлечении частного капитала, также препятствует развитию ЧПП. Ведь в повседневной работе чиновников эти компетенции им просто не нужны».

«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».

«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, ну очень много. 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».

«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 персонафицированы».

«Если говорить о бизнесе в жилых домах, то должен быть именно вид бизнеса как управление жилой недвижимостью, каковым он сегодня не является. Почему? Если взять платеж гражданина, то он на 70% состоит из платы за ресурсы, 30% - за ремонт и содержание дома. Соответственно, 70% - это регулируемые тарифы и объемы. Управляющая компания (УК) не имеет права ни на копейку увеличить эту цену, ее составляющая в этих 70% вообще никак не заложена, более того, это заведомо убыток для УК (поскольку всегда есть неплательщики, они везде есть). А остальные 30% - они не регулируются, а обсуждаются на общем собрании. Есть толковые управляющие компании, хотя много и авантюристов. Вот пример в Вологодской области: частная управляющая четыре года назад, взяла 4 дома, сегодня у нее 40 домов и к ней просят. Но у них бизнес – это не управление. Смысл в том, что они являются производителями оборудования для оснащения жилья (теплообменники, счетчики, задвижки и т.д.) и им нужна «поляна» для рынка сбыта. Но это же абсурд, это другой бизнес, это производство, но управление как бизнес им ничего не приносит, они его не видят. Поэтому здесь возможно только регулирование. Сейчас есть поручение разработать типовой договор с управляющей компанией, где будут четко прописаны права и обязанности УК и собственников. По-хорошему, управление жилой недвижимостью – это отдельный вид деятельности, который нужно прописывать и за это платить».

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, что в результате 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, который 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 за долгое время стало уже исторической традицией, когда в ключевых для страны элементах системы, не на высшем уровне, а именно на исполнительском уровне – система (т.е. государство) представлена людьми, которые не заинтересованы в том, чтобы эта система работала. Они заинтересованы в том, чтобы снизить свою ответственность при сохранении полномочий».

«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 проектном 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».

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 продемонстрировать эффективных управленческих решений.

«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».

4.3. Неравноправие сторон, участвующих в ГЧП

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 в том случае, если его действия еще и мотивируются личной материальной заинтересованностью, то это неравноправие неизбежно приводит к появлению коррупционных схем, особенно в ситуации непрозрачной схемы принятия решений на стороне государства. 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 пущать, 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».

«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».

«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».

«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,

езде 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 немеренное количество подзаконных актов, которые создают препоны на каждом шагу, надо обить пороги немеренного количества кабинетов, получить десятки согласований, а каждое согласование это время и деньги. Нужна ревизия этих согласований, радикально сократить их количество этих согласований. Везде, где это возможно, разрешительную систему преобразовать в уведомительную. На сегодняшний момент одна из основных проблем России – это отсутствие инфраструктуры, это и есть главная задача государства. Это как раз огромное поле для ГЧП. Очень 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».

«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».

«Я считаю, что эффективность, раз мы говорим о проектах социально ориентированных, это пресловутое качество услуги для населения. Если оно улучшается, либо хотя бы не ухудшается, то, наверное, можно говорить об эффективности проекта. Но я знаю, что во многих случаях речь идет об ухудшении качества услуги за более высокую цену. Это лучший вариант российской псевдо – концессии, или псевдо-ГЧП. Факт. Причем, это многолетние договоры, которые талантливые юристы таким образом заключают, что почему-то все обязательства на стороне государства оказываются, почему государство может так и напрягаться».

4.4. Отсутствие идеологии партнерства и проблема субъектности

«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, тем более, при переходе от одной системы к другой. Понятно, что это самая сложная зона, которая не может сформироваться сразу, и отсюда – ничего не получалось и не получается до сих пор. 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».

«Ключевой является сама идеология партнерства, начиная с партнерства в широком смысле слова. Например, в обществе нельзя ввести толерантность законом или указом президента. Цивилизованный рынок – это человеческие отношения. Если человек не знает своей позиции, своего места, он не

самоидентифицирован и напротив него такой же, чаще оказывается, что это враждебно настроенные субъекты, каждый из которых говорит о своих естественных правах и их отстаивает. И никто их не сдерживает. Вот такая типичная модель отношений, которая в социологических опросах проявляется очень точно. 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.

«У нас сегодня партнерства как такового пока очень и очень мало. С одной стороны, наемные государевы служащие, которые решают вопросы государственной важности, без бизнеса это не всегда получается и надо что-то решать. В то же время им надо преодолеть противоречие между необходимостью эффективно решать и боязнью за свою место. Поэтому основная из проблем – это ощущение времени, 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. 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».

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? По этим вопросам наблюдается большой разброс мнений - от необходимости 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.

«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. Скажем, социальная ответственность как идея сначала должна войти в сознание, затем воплотиться в нормах поведения и конкретных программах».

«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, наверное. 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. Я

считаю, что без развития ГЧП, которое предполагает взаимодействие интересов государства, бизнеса и гражданского общества, никакого инновационного развития у нас не будет. В нынешних условиях смешанной формы, когда меняется государство, когда корпорации порой становятся сильнее, чем само государство, по сути, их альянсы могут уже управлять бюджетом».

«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. Мы же долго запрягаем, потом неожиданно запускаемся во весь опор, и оказывается, что много ещё не доработано и начинаем на ходу уже налаживать и это не самый лучший способ».

«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».

4.5. Короткий горизонт стратегического планирования

На практике до сих пор применяется 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 на стороне государства: необходимы долгосрочное финансовое планирование, разработка системы гарантирования инвестиций частного сектора, вложенных в объекты государственной собственности, разработка системы мониторинга проектов ГЧП, оценки экономической эффективности проектов.

«Сейчас в Минэкономразвития разрабатывается концепция Федеральной контрактной системы, а в Минфине – Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Ни тот, ни другой документы не содержат разделов о ГЧП (кроме общих слов). Это означает, что единственная сущностная новация в деятельности экономического блока Правительства – государственно-частное партнерство – обречена на провал. Одно дело – слова, другое – дела. Для реализации ГЧП нужна перестройка всей системы бюджетного финансирования (долгосрочность финансового планирования, разработка системы гарантирования инвестиций частного сектора, вложенных в объекты государственной собственности, мониторинг проектов ГЧП, оценка финансового эффекта и пр.). А зачем им это надо?»

«Центральный вопрос в том, что сама идея развития должна получить некое оформление и как экономическая концепция, и как юридическая форма, и как набор инструментов реализации. На сегодня доминирующая концепция в области развития основана на том, что бюджет финансирует капитальные вложения в инфраструктуру для реализации проектов по созданию промышленных производств, ОЭЗ, комплексной жилой застройки. Основной принцип при этом

состоит в том, что будущий бюджетный эффект должен окупить вложения из бюджета в необходимую для этого проекта инфраструктуру. Цепочка принятия решений такова: есть идея промышленного производства, есть средства в бюджете, есть выполнение критерия, есть реализация проекта. А если есть все, кроме средств в бюджете? Поэтому парадигму надо менять — развивать инфраструктуру для проектов при участии частных инвесторов, причем риски должны быть разделены с государством, а создаваемый бюджетный эффект от реализованных проектов должен «поддерживать» расчеты с инвесторами... Тогда цепочка принятия решений другая: 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».

«Основные проблемы ГЧП заключаются в невозможности принятия на себя обязательств органами государственного, муниципального управления в рамках соответствующих контрактов за пределами того, что у них на сегодняшний день определяется бюджетом, а также дорогостоящее выполнение начальных условий контрактов и др. Таким образом, необходима отработка механизмов координации исполнения обязательств публичного участника антимонопольного регулирования, регулирования публичных закупок при осуществлении проектов ГЧП, т.е. организовать исполнение обязательств публичного участника ГЧП».

«В Банке развития должны появиться такие компоненты, как лидирующая позиция по формированию методологии экономических моделей долгосрочного развития, предоставление грантов субъектам РФ и, в первую очередь, муниципалитетам, на разработку стратегий и формирование местных институтов долгосрочного развития, соответствующих методологии Банка, инструменты участия в капитале проектных компаний, которые должны формироваться субъектами РФ и муниципалитетами для подготовки проектов ГЧП, инструменты гарантий и страхования рисков исполнения контрактных обязательств субъектов РФ и муниципалитетов, принимаемых в рамках проектов ГЧП».

При этом правила должны быть понятными и стабильными, тогда есть надежда на долгосрочность стратегий со стороны бизнеса. Проекты ГЧП в основной своей массе долгосрочные, поэтому необходима система, которая может работать на горизонт 25 и более лет. Сейчас же таких горизонтов планирования нет ни у государства, ни у бизнеса.

«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».

«Концессионные соглашения –самый сложный юридический документ, который может достигать 500 страниц, потому что партнерство концессионной основе заключается на 30-40 лет. Следовательно, в соглашении должны быть учтены все нюансы, а риски – взвешены».

«Длина концессии – 30 лет и больше. Естественно, на такие долгосрочные сроки ни один российский банк денег не дает».

«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».

«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 не окупаемости. Ни одна крупная, даже крупнейшая российская компания не планирует на такой горизонт».

«Система гарантирования долгосрочных инвестиций частных компаний в объекты государственной собственности в рамках проектов ГЧП отсутствует на уровне закона».

«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».

«Проблемы ГЧП начинаются на стадии обоснования госзаказов, на стадии проектов, где не создана конкурентная база, отсутствует четкое распределение рисков».

«Такая неопределенность может подтолкнуть частного партнера выйти из проекта до его завершения или по возможности переложить стоимость своих затрат на государство».

«Ощущение временика – одна из главных проблем для развития ГЧП в России. Это касается не только рядовых служащих, но и чиновников высоких рангов. Они стараются решать свои дела бегом-бегом и «как бы что не вышло».

«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».

«В чем сложность развития ГЧП на рынке ЖКХ? Вся эта среда ЖКХ считается сферой деятельности локальных монополий и подлежит регулированию со стороны государства в части установления тарифов. Поэтому тот предприниматель, который готов прийти в эту сферу, должен знать тарифную политику государства, чтобы просчитать свои риски. Проблема в том, что у нас ресурсоснабжение регулируется на разных уровнях – муниципальном, региональном уровне, федеральном, - и эта разношерстность сама по себе порождает большие риски. Плюс сфера ЖКХ сама по себе социально ответственная и социально чувствительная, и поэтому зачастую эти тарифные решения принимаются не по экономическим соображениям, а по политическим, а

это – дополнительные риски для бизнеса. Все это сдерживает вхождение бизнеса в сферу ЖКХ».

«Мы сравнивали разные сектора экономики, в частности, по структуре инвестиций. Если в строительстве свыше 80% заемных средств, то в ЖКХ максимум 15-20% внебюджетных источников. Что нужно сделать, чтобы бизнес пошел в эту сферу? Прежде всего, нужна информационная открытость. Надо утвердить какие-то долгосрочные тарифы, в пределах которых инвестор бы знал, что здесь никаких изменений не будет. Например, в привязке к трехлетнему бюджету зафиксировать трехлетние тарифы. Если это сделать в качестве первого шага, то в определенной степени, на мой взгляд, это улучшит ситуацию».

«Реализация принципов государственно-частного партнерства в банковской сфере предполагает стратегическую кооперацию институтов развития с крупнейшими российскими коммерческими банками. Крупные банки располагают развитой филиальной сетью, накопленным опытом в оказании инвестиционных услуг, а институты развития – значительными и «длинными» инвестиционными ресурсами. Взаимодействие с институтами развития (прежде всего с Банком развития) позволит коммерческим банкам получать инвестиционный доход, обслуживать предприятия заемщиков, участвовать в софинансировании инвестиционных проектов. Фактически речь идет не о размещении средств институтов развития на банковских депозитах (что, по определению, не является работающей схемой), а о совместном и эффективном (за счет рыночной среды) освоении долгосрочных ресурсов. Позитивным примером выступает совместная деятельность государственной корпорации «ВЭБ-Банк развития» и ряда коммерческих банков в сфере кредитования малого бизнеса. Представляется, что те же подходы могут быть распространены и на крупные, в том числе и инфраструктурные, проекты».

5. Основные выводы исследования

- 1. Законодательная база для развития ГЧП в России имеется, но требуется ее доработка. Существующие правовые лакуны и проблемы закрываются на стадии совместной работы над проектом, но только в том случае, если как со стороны государства, так и со стороны бизнеса участвуют компетентные субъекты. Если качество госаппарата низкое, то такой совместной работы достичь не удастся. Однако при работе над законодательными новациями есть опасность движения в направлении увеличения зарегулированности данной сферы, что не решит проблемы, а лишь увеличит полномочия государственных чиновников.**
- 2. Потребность в ГЧП со стороны государственных органов часто носит декларативный характер: на стороне государства отсутствуют компетентные, бизнес-ориентированные и ответственные чиновники, которые могли бы понимать законы функционирования частного бизнеса и его проблемы. На их месте сидят чиновники, стремящиеся к максимизации контроля над управленческими решениями и денежными потоками, и при этом они стараются избегать личной ответственности за принятие или не принятие решений.**

- 3. Одна из самых важных проблем ГЧП в России - отсутствие политической стабильности, краткосрочность государственного бюджетирования и распространенность практики 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 всесильный начальник, принуждающий бизнес к участию на невыгодных бизнесу условиях, либо оно – 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 другие проблемы, что негативно сказывается на качестве управления данным 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, выражающийся в формуле «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 должна быть четкость и прозрачность, которой пока нет, причем речь идет как формальных, так и 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, создающим наибольшие препятствия для 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, нежели коррупция.