

**ПАРТНЕРСТВО ВЛАСТИ И БИЗНЕСА В РЕАЛИЗАЦИИ  
СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ\***

**Татаркин А.И., Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н.**

*В статье рассматриваются институциональные и экономические проблемы взаимодействия государства и бизнеса в реализации общественно значимых инвестиционных проектов. Раскрыты экономические и организационно-правовые стороны государственно-частного партнерства. Особое внимание уделено роли государственно-частного партнерства в системе социально-экономического развития территорий. Определены риски, возникающие в процессе реализации крупных ГЧП-проектов. В заключении выделены основные проблемы и пути развития партнерства государства и бизнеса.*

Усиление интеграции российской экономики в международное экономическое пространство в условиях глобального финансового кризиса и нарастающей рецессии мировой экономики предопределяет необходимость повышения финансовой устойчивости страны на основе наращивания экономического потенциала ее регионов. В этой связи с новой силой встает проблема перехода федеральной финансовой политики от принципов «выравнивания и выживания» территорий к принципам их «развития и стимулирования инициативы» с целью формирования финансово устойчивых, кредитоспособных саморазвивающихся территориальных систем разного уровня. Однако сегодня с помощью одних только налогово-бюджетных мер решить такую задачу будет крайне сложно, тем более, когда перед государством возникла серьезная угроза дестабилизации всей социально-экономической системы, преодоление которой требует задействования значительных федеральных ресурсов. Выход на траекторию повышения финансовой устойчивости территорий возможен только совместными усилиями власти и бизнеса. Поэтому все более актуальным становится развитие института партнерства государственного и частного секторов как эффективного механизма привлечения частных инвестиционных ресурсов в общественно значимые региональные и муниципальные проекты. Такое взаимодействие на основе реализации территориальных стратегий позволит сохранить достигнутые в последние годы темпы экономического роста, повысить эффективность общественного сектора, будет способствовать качественному изменению структуры национальной экономики и усилению конкурентоспособности как отдельных регионов, так и в целом Российской Федерации. Последние годы в российском обществе вопросы организации государственно-частного партнерства (ГЧП) стали привлекать пристальное внимание представителей всех уровней власти, делового сообщества, науки. Повышенный интерес к данной теме не случаен: во многих странах институт ГЧП позволяет решать множество инфраструктурных, инновационных, социальных, экологических задач путем объединения ресурсов частного и государственного секторов. Партнерство власти и бизнеса делает возможным реализацию проектов, которые не могли бы быть осуществлены каждой из сторон в отдельности. Появляется возможность более эффективно действовать и достигать лучших результатов именно в тех сферах, где особенно заметны недостатки рынка

---

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 08-02-00153а).

или неэффективность государственного управления. Механизм ГЧП позволяет ослабить нагрузку на бюджеты всех уровней и при сохранении объемов финансирования осуществлять реализацию более значительного числа инвестиционных проектов.

В международной практике институт ГЧП существует больше ста лет, накоплен достаточный опыт эффективного взаимодействия частного сектора и государства\*, разработан большой арсенал механизмов и инструментов. Сформировавшийся широкий спектр форм партнерства и сфер, в которых оно осуществляется, привел к «размыванию» его концептуального понимания. Сегодня, например, можно встретить расширительную трактовку, согласно которой ГЧП охватывает любое конструктивное взаимодействие власти и бизнеса, включая совместную разработку нормативно-правовых актов, причем не только в экономике, но и в других сферах общественной жизни – политике, культуре, науке и т.д. [1]. Второй подход, более предметный, предполагает рассмотрение ГЧП как формы проектного финансирования создания общественно значимой инфраструктуры или оказания общественных услуг, осуществляемого на принципах концессии [2, с. 27]. Представители третьей позиции сравнивают ГЧП с косвенной приватизацией. В данном случае речь идет о перераспределении полномочий по управлению имуществом между государством и бизнесом в стратегических отраслях, которые не могут быть приватизированы, но для которых у государства отсутствуют средства на развитие (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера, транспорт, благоустройство населенных пунктов, объекты культурного наследия и др.) [3, с. 26].

Соглашаясь с каждой из приведенных формулировок, хотелось бы обратить внимание еще на одну сторону концепции ГЧП, которая на современном этапе все больше обращает на себя внимание, в особенности со стороны органов власти. В частности, ГЧП предлагается рассматривать как эффективный механизм разного уровня. На наш взгляд, ГЧП обладает значительным организационно-экономическим потенциалом как при привлечении долгосрочных инвестиций в масштабные территориально-отраслевые проекты, так и при последующей эксплуатации возведенной производственной и социальной инфраструктуры.

Таким образом, исходя из вышесказанного, концептуально можно выделить следующие четыре экономических аспекта института партнерства государства и бизнеса:

1) ГЧП как часть системы мер государственного регулирования обеспечивает реализацию промышленной политики, стимулирование инновационной активности, привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры и социальную сферу.

2) ГЧП является механизмом привлечения частного сектора к деятельности по предоставлению общественных услуг (в таких областях, как ЖКХ, здравоохранение, образование, транспорт, городское хозяйство и др.).

Частный сектор обеспечивает предпринимательскую инициативу, управление коммерческими рисками, экономию затрат и сжатые сроки реализации проекта. Государственные органы власти обеспечивают согласование общественных интересов, дают долгосрочные гарантии установления справедливых тарифов в случае, если тарифы регулируемые, обеспечивают управление рисками, связанными с социально-экономическим развитием, а также устанавливают стандарты на качество услуг и осуществляют контроль. При этом заключение концессионных соглашений (одна из правовых форм ГЧП) рассматривается как один из способов перехода к рыночным формам

---

\* По данным Всемирного банка, за последние 20 лет в мире на принципах ГЧП было реализовано 2,7 млн. проектов.

государственного участия в развитии социально значимых проектов, поддержке инвестиционной деятельности;

3) ГЧП служит инструментом привлечения частной инициативы и инвестиций при сохранении государственного контроля над стратегически важными активами (такими как недра, предприятия, имеющие высокое социальное или оборонное значение и т.д.).

ГЧП является альтернативой как государственному предпринимательству (в форме казенных предприятий, унитарных предприятий, акционерных обществ со 100% государственным капиталом), так и полной передаче соответствующей хозяйственной деятельности в частный сектор, в том числе через приватизацию активов. При этом использовании института ГЧП возможно преодоление таких «узких мест», как недостаточное качество управления государственной собственностью, недостаток инвестиционных ресурсов, отсутствие инновационных технологий, низкая экономическая эффективность и налоговая дисциплина. Также преимущество для государства заключается и в том, что частные инвестиции направляются для создания, улучшения и эффективного использования государственного имущества, не включенного в свободный хозяйственный оборот, но важного для экономики страны и повседневной жизни граждан.

4) ГЧП выступает источником долгосрочных инвестиций и механизмом реализации средне- и долгосрочных стратегий экономического развития отраслевых и территориально-отраслевых комплексов.

Установление партнерства государства и бизнеса подразумевает кооперацию на длительный срок. В таких случаях с помощью ГЧП государство получает возможность привлекать на долгосрочной основе ресурсы частного сектора для строительства стратегически важных инфраструктурных объектов, их развития и управления.

В качестве небольшой ремарки в отношении ГЧП и территориального развития приведем пример экономической политики СССР периода НЭПа. В 1923 г. В.И. Ленин в своей работе «О концессиях и о развитии капитализма» отмечал: «Советская власть приглашает зарубежных капиталистов, желающих получить концессии в России. Что такое концессия? Договор государства с капиталистом, который берется поставить или усовершенствовать производство (например, добычу и сплав леса, добычу угля, нефти, руды и т.п.), платя за это государству долю добываемого продукта, а другую долю получая в виде прибыли... Не опасно ли приглашать капиталистов, не значит ли это развивать капитализм? Да, это значит развивать капитализм, но это не опасно, ибо власть остается в руках рабочих и крестьян, а собственность помещиков и капиталистов не восстанавливается. Концессия есть своего рода арендный договор. Капиталист становится арендатором части государственной собственности, по договору, на определенный срок, но не становится собственником. Собственность остается за государством». Концессионная политика, по мнению В.И. Ленина, должна была способствовать, во-первых, хозяйственному восстановлению российских окраин (в том числе на Дальнем Востоке), во-вторых, устранению внешней угрозы и удержанию за страной этих территорий [5, с. 48].

С организационно-правовой точки зрения можно выделить шесть основных признаков ГЧП:

- участниками партнерства являются как государственные и муниципальные, так и частные предприятия и организации;
- взаимоотношения сторон ГЧП зафиксированы официальными документами (договорами, контрактами и др.);
- взаимоотношения сторон носят партнерский (равноправный) характер;
- партнеры имеют общие цели при четко определенном государственном интересе;

- для достижения целей объединяются все виды вкладов партнеров;
- расходы и риски распределяются между партнерами, которые участвуют в использовании полученных результатов.

Следует отметить, что эффективность механизма ГЧП зависит от множества институциональных условий. Прежде всего, требуется определенная «зрелость» как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. Также многое в становлении и развитии партнерства определяется наличием и развитостью институциональной среды. При этом речь идет не только о политической воле на высшем уровне, но и о «политическом обеспечении» на остальных уровнях власти, а также развитости законодательства, наличии специализированных агентств, профессионального уровня экспертов и консультантов и т.п.

Уровень рисков, положительный социально-экономический результат или негативные последствия для общества в результате передачи частному сектору видов производств и услуг из сферы государственной деятельности также зависят от зрелости гражданского общества, развитости общественных институтов и наличия общественного контроля за деятельностью административно-бюрократического аппарата. К тому же, в странах с недостаточно развитыми институтами рыночной экономики и гражданского общества важную роль могут сыграть и внешние факторы. Психологическое давление успехов передовых стран приводит иногда к копированию общемировых тенденций и практики без адаптации к конкретным страновым условиям. Такая экономическая политика, не учитывающая в достаточной мере национальные особенности, может приводить к прямо противоположному результату, как это произошло, например, в Аргентине, Мексике, Парагвае, Бразилии [2, с. 18].

В Российской Федерации внедрение механизмов ГЧП началось сравнительно недавно. По сравнению с западными странами, в которых десятилетиями работали и совершенствовались механизмы партнерства частного сектора и государства, России удалось достигнуть определенного прогресса за небольшой период времени. Отставание России от этих стран в сфере ГЧП позволило использовать лучшие решения и модели, а также избежать повторения ряда ошибок и «болезней роста».

В течение последних четырех лет российское правительство предприняло существенные усилия по созданию институциональной основы развития ГЧП. Так, на федеральном уровне был внедрен значительный арсенал современных инструментов. Приняты специализированные федеральные законы: «О соглашениях о разделе продукции», «О концессионных соглашениях» и «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Это создало необходимую первичную нормативно-правовую базу для реализации проектов ГЧП. Одновременно появились государственные инвестиционные институты: Инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания, Российская корпорация нанотехнологий, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Были образованы особые экономические зоны четырех типов:

- промышленно-производственные,
- технико-внедренческие,
- туристско-рекреационные;
- портовые.

Определенной модернизации подвергаются и государственные инвестиционные инструменты «старого поколения» – Федеральная адресная инвестиционная программа

(ФАИП) и Федеральный фонд регионального развития, постепенно эволюционирующие в собственно инвестиционном направлении.

На региональном уровне также начался процесс формирования специализированного законодательства по вопросам ГЧП. В ряде субъектов Федерации, например в г. Санкт-Петербурге, Томской области, были приняты законы, регулирующие использование различных форм ГЧП. При этом, по данным Института региональной политики, к началу 2007 года свыше 90% субъектов Федерации были оснащены инвестиционным законодательством, 73 региона применяли налоговые льготы, 61 регион – предоставлял государственные гарантии по займам, 60 регионов практиковали соинвестирование коммерческих проектов, 43 региона субсидировали процентные ставки по кредитам компаний и т.д. [4, с. 7]. В 2008 году были приняты законодательные поправки по Инвестиционному фонду РФ, которые обусловили создание региональных инвестиционных фондов. По такой же схеме работает и Российская венчурная компания, на которую возложена функция финансирования региональных венчурных фондов.

Следует отметить, что сам факт наличия в регионе закона об инвестиционной деятельности больше уже не является существенным фактором его инвестиционной привлекательности. При высокой и постоянно прогрессирующей оснащенности регионов инструментами поддержки инвесторов все чаще на первое место выходит реальная практика и качество регламентов применения этих инструментов, прозрачность инвестиционной политики региона для бизнеса. Например, распространенной практикой являются «инвестиционные инструменты для своих», что оказывает резко негативное воздействие на условия ведения бизнеса. Инвестиционная политика регионов в ближайшие годы должна эволюционировать от преимущественно разрешительного принципа функционирования к преимущественно уведомительному, что подразумевает необходимость разработки и внедрения на региональном уровне четких критериев использования тех или иных форм поддержки проектов и инвесторов. Федерация обязана стимулировать движение субъектов в этом направлении.

Рост оснащенности российского законодательства новым инвестиционным инструментарием, безусловно, будет способствовать модернизации представлений бизнеса о направлениях и способах взаимодействия с государством. Однако сегодня большинство российских компаний пока не имеют комплексного представления обо всех механизмах поддержки инвесторов, находящихся в арсенале федеральных и региональных органов власти. А как видно, возможности открываются достаточно широкие. Например, планирование и реализация крупного инвестиционного проекта может сопровождаться комплексным использованием целого набора инструментов, в том числе:

- разработка проектной документации за счет средств Инвестиционного фонда РФ,
- строительство части инфраструктуры проекта за счет средств Инвестиционного фонда РФ,
- строительство части сопутствующей социальной инфраструктуры проекта за счет средств ФАИП,
- использование нескольких инвестиционных инструментов регионального уровня, например, льгот по налогам на прибыль и имущество, а также субсидирования части процентной ставки по кредиту,
- развитие или строительство социальной и коммунальной инфраструктуры проекта с привлечением средств регионального бюджета,
- производство части оборудования нового предприятия при помощи льготных условий режима особой экономической зоны.

Внедрение новых государственных инструментов поддержки инвесторов существенно расширило классическое понимание концепции партнерства государства и бизнеса. В отличие от западной модели, в которой ГЧП реализуется в основном в виде различных форм концессий, в России схемы ГЧП планируется использовать и в собственно концессионных проектах, и в реализации крупных промышленно-инфраструктурных проектов (Инвестиционный фонд РФ), и в развитии отдельных российских территорий (ОЭЗ), и в стимулировании создания инновационных технологий (Российская венчурная компания).

Следует отметить, что реализация проектов ГЧП так или иначе связана с экономическими интересами региональных и муниципальных органов власти, поскольку напрямую влияет на развитие территориальных систем. В зависимости от масштаба инвестиционного проекта и его отраслевого содержания можно выделить:

- проекты, направленные на развитие определенных отраслей (экономических, социальных) регионов и муниципальных образований;
- проекты, направленные на комплексное развитие региона (группы регионов) и муниципальных образований;
- проекты, направленные на создание (развитие) инфраструктуры, имеющей общегосударственное значение.

В рамках первой группы реализуются проекты по созданию и управлению объектами инфраструктуры или предоставлению общественных услуг в таких сферах, как:

- ЖКХ (водоочистка, мусоропереработка, электро- и теплоснабжение, водоснабжение, поддержка частным сектором освещения дорог и улиц, проекты в сфере энергосбережения);
- здравоохранение (строительство, реконструкция и управление больницами, поликлиниками и др. объектами в сфере здравоохранения);
- спорт (строительство стадионов и иных спортивных сооружений);
- образование (строительство школ, реконструкция зданий университетов, общежитий, оснащение школ и университетов современным оборудованием);
- культура (реставрация памятников, строительство и реконструкция музейных комплексов);
- инновационная сфера (создание инновационных предприятий местного или регионального значения).

Наибольшее распространение получили проекты в сфере ЖКХ, что неудивительно, поскольку большинство коммунальных объектов создавалось в 50-60-х годах прошлого века, многие из которых с тех пор капитально не ремонтировались. По данным Министерства регионального развития РФ, изношенность инженерных сетей России составляет сегодня от 40 до 70%. Например, на Камчатке она составляет 80%. В это число входят котельные, теплотрассы, трубы и т.д. Потери по воде доходят до 30-40%, по теплу – до 50%, по электрической энергии – 17-18%. Основные проблемы ЖКХ в России – это недостаток финансовых ресурсов, а самое главное – неэффективное использование имеющихся средств. Успешный опыт реализации проектов в этой сфере показал, что ГЧП может стать эффективным путем решения проблем в этой области.

В качестве примеров успешных проектов ГЧП в сфере ЖКХ можно привести следующие:

- строительство и эксплуатация станции очистки сточных вод в Южном Бутово (Москва);

- завершение строительства Юго-Западных очистных сооружений в Санкт-Петербурге;

- реконструкция и эксплуатация станции очистки сточных вод в Зеленограде;
- строительство Юго-Западной водопроводной станции в Москве;
- реконструкция мусоросжигательного завода №3 в Москве;
- строительство и эксплуатация завода по обработке илового осадка в Москве;
- строительство и эксплуатация Курьяновской мини-ТЭС в Москве.

Вместе с тем реализация данных проектов высветила ряд проблем:

1) существует недоверие муниципальных органов власти к частным операторам;  
2) муниципальные активы не всегда зарегистрированы в установленном порядке и поэтому не могут быть переданы в управление частному оператору;

3) негативное влияние на проект оказывают ограничения на активы, которые могут приниматься российскими банками в качестве залогового обеспечения, и т.д.;

4) отсутствует ясность в вопросе выполнения обязательств муниципалитета перед частным оператором в случае нарушения соглашения;

5) при заключении договоров концессии в ЖКХ возникает дополнительная необходимость проводить согласование между федеральными, региональным и местными органами власти по вопросам стандартов предоставления коммунальных услуг и установлению коммунальных тарифов. В ряде случаев требуется согласование с государственными органами, отвечающими за экологический мониторинг и охрану окружающей среды.

Вторая группа проектов ГЧП реализуется в рамках стратегий социально-экономического развития регионов (групп регионов). В качестве примеров можно привести «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» и инвестиционный проект «Урал промышленный – Урал Полярный».

В рамках проекта «Комплексное развитие Нижнего Приангарья» предполагается сформировать кластер энергоемких производств – гарантированных потребителей электроэнергии – алюминиевого завода в Карабуле (инвестиции – 67,9 млрд. руб.) и целлюлозно-бумажного комбината в Богучанском районе (инвестиции – 41,4 млрд. руб.).

Чтобы обеспечить эти предприятия электроэнергией, необходимо достроить Богучанскую ГЭС. Размер инвестиций в восстановление Богучанской ГЭС, по предварительным подсчетам, составит более 81 млрд. рублей, в том числе 70,4 млрд. за счет участия бизнеса и 20,7 млрд. рублей за счет государственных инвестиций.

На средства Инвестиционного фонда РФ планируется выполнить ряд действий в сфере транспортной инфраструктуры:

- реконструировать автодорогу Канск – Абан – Карабула – Богучаны – Кодинск (4,11 млрд. руб.);

- построить железнодорожную ветку Карабула – Богучаны – Ярки (5,15 млрд. руб.);

- возвести мост через Ангару в дер. Ярки и построить автодорогу Богучаны – Ангарский (4,46 млрд. руб.).

Инвестиционный мегапроект проект «Урал промышленный – Урал Полярный» затрагивает экономические интересы сразу 6 регионов – Ханты-Мансийского АО, Ямало-Ненецкого АО, Тюменской, Свердловской, Челябинской, Курганской областей. Целью проекта принято обеспечение транспортной доступности ресурсов Полярного и Приполярного Урала на основе опережающего развития транспортной инфраструктуры. Ядром проекта должно стать строительство железнодорожных линий Полуночное – Обская и Обская – Салехард – Надым.

Реализация проекта позволит:

- 1) внести существенный вклад в решение социально-экономических задач через ускоренное развитие энергетики, машиностроения, металлургии, повышение эффективности использования экспортного потенциала Урала и Западной Сибири;
- 2) создать новую горнорудную базу, способную обеспечить потребности отечественной промышленности на период до 2050 г. и далее. Ликвидировать импортозависимость по основным стратегически важным природным ресурсам;
- 3) построить оптимальную транспортную схему в регионах УрФО;
- 4) обеспечить более тесную экономическую интеграцию субъектов РФ – участников проекта, диверсификацию их экономики, укрепление единого экономического пространства.

В целях реализации поставленных задач в УрФО была сформирована окружная межведомственная комиссия для координации деятельности федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти, научных организаций, участвующих в проекте компаний.

Осуществление проекта «Урал промышленный – Урал Полярный» потребует инвестиций в размере 540 млрд. рублей, из них планируются средства Инвестиционного фонда – 100 млрд. рублей, бюджетные средства субъектов Федерации – 80 млрд. рублей, частные инвестиции – 360 млрд. рублей.

Деньги готовы вкладывать в первую очередь те компании, у которых уже есть в регионах Полярного и Приполярного Урала бизнес и которые хотят получить в дальнейшем реальные предпосылки для его развития. Это «Российские железные дороги», Газпром, ЛУКОЙЛ и Сургутнефтегаз, ММК, УГМК, предприятия СУАЛ-Холдинга, Курганэнерго, Челябинэнерго. Существенным сдвигом в продвижении проекта можно назвать и реальный интерес со стороны иностранных инвесторов. В частности, на проект обратили внимание японская Ассоциация по торговле с Россией и Восточной Европой РОТОВО, а также ряд немецких промышленных предприятий.

Следует отметить, что проекты по стратегическому развитию регионов, реализуемые на принципах ГЧП, сейчас разрабатываются практически в каждом субъекте Федерации. Особенно это стало актуально после изменения правил финансирования проектов за счет средств Инвестиционного фонда РФ. В частности, с марта 2008 года снижен минимальный объем финансируемых проектов с 5 млрд. до 500 млн. рублей, принята новая форма предоставления государственной поддержки в виде межбюджетных субсидий, что позволит финансировать за счет средств фонда объекты региональной и муниципальной собственности. Кроме того, Министерством регионального развития России разрабатываются дополнения, предусматривающие порядок предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ для реализации проектов, имеющих региональное или межрегиональное значение. Цель их – развитие экономики субъектов РФ не за счет федеральных дотаций, а за счет стимулирования бизнес-инициатив на местах. При этом реализация регионального инвестиционного проекта будет осуществляться при условии софинансирования со стороны бюджета субъекта Федерации (местного бюджета), в пропорции, определенной исходя бюджетной обеспеченности региона.

Во вторую группу проектов ГЧП также можно отнести развитие транспортно-логистической инфраструктуры регионального и местного значения: строительство региональных платных дорог, мостов, логистических центров, аэропортов, речных портов. По своей сути развитие логистических центров и дорожного строительства имеет существенное мультипликативное действие на развитие городов и регионов. Увеличение пропускной способности транспортных магистралей не только способствует по-



вышению комфорта при транспортировке пассажиров и грузов, но и влияет на создание рабочих мест, развитие малого и среднего бизнеса и, как следствие, рост поступлений налоговых доходов в региональные и местные бюджеты. Создание логистических центров обеспечивает рост регионального товарооборота, увеличивает влияние данной территории на межрегиональные финансовые и товарные потоки.

Примерами проектов в области создания дорожной инфраструктуры регионального значения являются [2, с. 60]:

1) строительство нового выхода на Московскую кольцевую автодорогу (МКАД) федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск в обход города Одинцово. Общая стоимость проекта составит 17,26 млрд. руб., и на 42% строительство будет профинансировано за счет средств частных инвесторов. Из Инвестиционного фонда РФ на этот проект планируется выделить более 10 млрд. руб. Обходная дорога позволит разгрузить головной участок федеральной автомобильной магистрали М-1 Москва – Минск. Сейчас плотность потока на этом направлении составляет 100-110 тыс. автомашин в сутки, а в некоторые дни – до 150 тыс. автомобилей, что превышает нормативы в 2-2,5 раза. Новый же участок дороги «оттянет» на себя 40 тыс. автомобилей в сутки. Планируется, что скорость движения на этом шестиполосном участке составит в среднем 120 км/ч. Строительство должно завершиться до конца 2009 года – таким образом, одинцовская трасса может стать первой построенной платной дорогой. Строительство нового выхода на МКАД в обход города Одинцово не только поможет кардинально решить наболевшую региональную транспортную проблему, но и обеспечит наращивание транспортного потенциала, транзитной привлекательности панъевропейского коридора Берлин – Минск – Москва – Нижний Новгород на территории Московской области;

2) строительство автомобильной магистрали «Западный скоростной диаметр» в г. Санкт-Петербург. Данный проект имеет важное значение для обеспечения автомобильных перевозок по направлениям их наибольшей концентрации и подключения транспортного узла города к сети автомобильных дорог страны. Предполагается, что «Западный скоростной диаметр» будет способствовать увеличению пропускной способности городской улично-дорожной сети; обеспечению прогнозируемого спроса на перевозку грузов Большого порта автотранспортом; обеспечению единовременного вывоза нескольких тысяч туристов с территории пассажирского паромного комплекса;

3) строительство Орловского тоннеля под рекой Невой в г. Санкт-Петербурге. Данный проект направлен на повышение пропускной способности Волго-Балтийского водного пути и формирование автодорожной связи центра Санкт-Петербурга с основными внешними автодорогами. Основные положительные эффекты от строительства тоннеля заключаются в увеличении пропускной способности городской улично-дорожной сети; обеспечении прогнозируемого спроса на перевозку грузов Большого порта автотранспортом; обеспечении единовременного вывоза нескольких тысяч туристов с территории пассажирского паромного комплекса.

Третья группа проектов ГЧП включает в себя строительство транспортно-логистической сети федерального значения. Например, строительство автомобильной магистрали Москва – Санкт-Петербург, транспортно-логистического центра в Домодедово, строительство автодороги Краснодар – Абинск – Кабардинка, строительство автодороги М-4 «Дон» Москва – Новороссийск и др.

При реализации проектов, имеющих общегосударственное значение, возникает определенная проблема. В рамках данных проектов многие объекты инфраструктуры следует рассматривать как имеющие стратегическое значение для страны, независимо от того, в

чем управления и в чьей собственности они находятся. Тогда правомерен вопрос, на каких условиях (аренда, лизинг, концессия и т.п.) частный капитал будет привлекаться для работы с такими объектами. Кому будут принадлежать трубопровод, автомобильная дорога или причальная стенка, построенные на земле, находящейся в собственности государства и имеющие стратегическое значение? Ведь только по той причине, что частные компании вложили свои средства в строительство, права собственности на эти объекты не могут перейти частному сектору. Более того, в ряде случаев это может быть просто нежелательно. Отсюда вытекает необходимость четкого законодательного разграничения прав собственности и права использования и управления такими объектами. Важно также предусмотреть регламент доступа, особенности тарифного регулирования на услуги, оказываемые частными компаниями-операторами, особое внимание уделить принципам взаимодействия государства и бизнеса.

Реализация крупных инвестиционных проектов всегда сопряжена со значительным количеством рисков. Теоретически ГЧП призвано снизить риски как для государства, так и для частного сектора и повысить шансы на успех крупных проектов. Однако на практике партнерство государства и бизнеса не всегда оказывается таким безоблачным.

Возникающие при реализации проектов ГЧП риски частного сектора можно условно разделить на четыре основные группы:

1. Риски, связанные с работой государственных органов власти. Наиболее сильным препятствием развитию частного сектора в современной России является высокий уровень коррупции и избыточная бюрократия органов государственной власти. Риски, связанные с работой органов государственной власти, касаются действий правительства, которые отражаются на деятельности частного сектора при строительстве и эксплуатации объектов. Они могут включать мероприятия, которые приостанавливают или прекращают контракт, приводят к наложению штрафов или вводу в действие инструкций, уменьшающих доходы, и т.п. Что касается реализации проектов ГЧП, то данные риски увеличивают затраты на подготовку/согласование проекта, и, как следствие, приводят к снижению его рентабельности и/или увеличению срока окупаемости [6, с. 26]. При этом, согласно мировой практике, правительство в подобных случаях должно предоставлять компенсацию инвесторам и частным партнерам за наступление таких рисков. Однако правительства часто уходят от выполнения этих обязательств, оправдывая свои действия многочисленными причинами.

Не менее важным риском для российских компаний является изменение нормативно-правовой базы в сфере реализации проекта. Принимая во внимание, что крупные инфраструктурные проекты в сфере ГЧП – это, как правило, долгосрочные проекты, данный риск становится существенным и может привести, например, к существенному изменению условий эксплуатации объекта.

2. Риски, связанные с участием государства как партнера в проектах ГЧП. Негативное влияние рисков, связанных с работой органов государственной власти, также переносится и на риски для бизнеса, связанные с участием государства как партнера в проектах ГЧП. Фактически, в течение всего срока договора ГЧП государство оказывает прямо или косвенно существенное воздействие на деятельность частного сектора и как партнер, и как регулятор.

Орган государственной власти – партнер в проекте ГЧП – является заинтересованным в успехе проекта и выступает в качестве лоббиста интересов проекта в структурах государственного аппарата. В то же время возникает риск отсутствия реальной ответственности государственных структур и чиновников за реализацию проекта. Дру-

гим риском является длительность процесса согласования различных аспектов проекта в различных министерствах и ведомствах. Этот аспект действительно важен, т.к., например, прохождение конкурсной процедуры при проведении концессионного конкурса может занять от одного года до двух лет. Проекты ГЧП часто реализуются на объектах, находящихся в государственной собственности. Эта сфера очень плохо урегулирована в России с правовой точки зрения, что может вызвать коллизии или столкновение интересов различных ведомств.

Существенный риск для региональных и муниципальных проектов ГЧП несет в себе нестабильность формирования доходов территориальных бюджетов. В условиях высокой зависимости территорий от финансовой помощи может возникнуть ситуация, когда бюджетные средства, аккумулируемые для инвестиционных целей, в кризисной ситуации будут перераспределены на покрытие текущих бюджетных расходов: выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы, оплату коммунальных услуг и др.

3. Бизнес-риски проектов ГЧП. В целом данные риски соответствуют традиционным рискам проектного финансирования, но имеют свою специфику, связанную с необходимостью работать на объектах государственной собственности и в сферах, традиционно считающихся областью деятельности органов власти.

Наибольший коммерческий риск при реализации проектов заключается в незапланированном повышении цен на оборудование и материалы. Существует риск неэффективного управления проектом, который до определенной степени обусловлен необходимостью работы с громоздкой бюрократической структурой. Наконец, риск неверной оценки рентабельности проекта также является весьма характерным для ГЧП.

4. Общественные риски. При подготовке и реализации проектов ГЧП также необходимо учитывать отношение населения, особенно проживающего на территории реализации проекта, общественных и международных организаций к проекту. Наиболее существенные риски в этой сфере возникают в случаях негативного воздействия проекта на окружающую среду и недостаточного уровня технической безопасности проекта.

Опыт ведущих стран показывает, что на создание и отладку системы партнерства государства и бизнеса уходит не один год. Несмотря на возникающие дополнительные риски, в мировой практике 9 из 10 компаний, уже принимавших участие в проектах ГЧП, планируют в будущем продолжать свое участие в партнерстве с государством при реализации различных проектов. Это свидетельствует о высоком экономическом интересе для компаний и о значительных перспективах ГЧП в России. В этой связи выделим основные проблемы, которые на сегодняшний день препятствуют развитию института ГЧП и определим основные направления его развития.

Самым проблемным фактором применения ГЧП в России является несовершенство российского законодательства. Наиболее важным требованием эффективности проектов, реализуемых по схеме ГЧП, являются государственные гарантии финансируемости своих обязательств. Государство должно принимать на себя долгосрочные, юридически действительные обязательства по осуществлению платежей и неукоснительно выполнять их. Российское бюджетное законодательство, которое исходит из трехгодичного планирования бюджетных расходов, не отвечает этому условию. И это представляет собой серьезную потенциальную проблему. Помимо этого, существует необходимость дальнейшей работы над правовым режимом реализации совместных государственно-частных проектов (разрешение на использование проектных активов в качестве залогового обеспечения, порядок учета операций по концессионному соглашению для целей налогообложения и т.д.).

Немаловажной является проблема имиджа государства как стратегического партнера отечественного и иностранного бизнеса. Для того чтобы избежать дискредитации внедряемых инвестиционных инструментов, органы государственной власти должны разработать и строго соблюдать ясные, прозрачные и действенные процедуры отбора проектов ГЧП. Кроме того, они должны предусмотреть механизмы, применяемые в случае неисполнения частными партнерами своих договорных обязательств. Одна из ключевых функций государства в рамках ГЧП состоит в том, чтобы уметь правильно формулировать свои требования к проектам с точки зрения их структуры, затрат, уровня содержания объектов и качества услуг, а также осуществлять эффективный контроль за исполнением условий соглашения как частным инвестором, так и государственными участниками.

Международный опыт показывает, что с учетом сложности координации действий между различными ведомствами необходим единый государственный орган по вопросам ГЧП, который будет обеспечивать эффективное руководство программами. Роль единого органа также заключается в том, чтобы оказывать методологическую поддержку государственным органам власти на уровне ниже федерального, которые отвечают за реализацию региональных проектов ГЧП на местах. Ввиду того, что сделки по ГЧП отличаются особой сложностью, государство должно следить за тем, чтобы компетентность представителей государственного сектора при их обсуждении как минимум не уступала компетентности специалистов частного сектора. При этом, чтобы минимизировать потенциальные риски, необходимо четко и системно фиксировать возникающие в процессе разработки или реализации проектов трудности.

Подготовительные мероприятия со стороны государства, направленные на решение потенциальных проблем в сфере ГЧП, могут существенно смягчить действие многочисленных рисков, связанных с инвестированием в российскую экономику. Последовательное эволюционное создание институциональных и законодательных условий для широкого внедрения ГЧП позволит сформировать основы культуры взаимодействия государства и бизнеса, которой на данный момент не существует.

В заключение можно отметить, что эффективная государственная инвестиционная политика является одним из ключевых факторов усиления инвестиционной привлекательности страны и заинтересованности инвесторов в сотрудничестве с федеральными, региональными и местными органами власти.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // *Власть*. 2006. №7. С. 56-63.
2. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». М.: Ассоциация Менеджеров, 2007. 116 с.
3. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. 320 с.
4. Доклад «Инвестиционные возможности в России: инструменты регионального и федерального уровней». М.: Институт экономической политики, 21 ноября 2006 г. 164 с.
5. Николаев А.И., Бочков С.О. Государственно-частное партнерство в РФ: экономическое содержание и правовое обеспечение // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование*. Июль. 2007. №1-2. С. 45-61.

6. Тенкеджиев К., Димитракиев Д., Николова Н.Д. Уменьшение вредных эффектов коррупции с помощью теории принятия решений // Государство и право. 2006. №2. С. 24-32.