

# КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

А.Н. Шохин

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО И КОРПОРАТИВНЫЕ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ ОПТИМАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ВЛАСТИ

*Аннотация.* В настоящей статье автор рассматривает актуальную в современных условиях тему государственно-частного партнерства. Данный вопрос рассматривается как в аспекте правовой теории так и в аспекте законодательного регулирования. Анализируется как российский так и зарубежный опыт в данной области. Делаются выводы о перспективах внедрения государственно-частного партнерства в России, а также о создании оптимальных механизмов взаимодействия бизнеса и власти.

**Ключевые слова:** сравнительное правоведение, государственно-частное партнерство, бизнес, государство, федеральная власть, корпоративные практики.

Вопросы взаимоотношений государственных органов и бизнеса объективно являются сегодня движущей силой развития любого современного демократического правового государства. Более того, в последние годы во всем мире наблюдается тенденция усиления сотрудничества власти и бизнеса. В первую очередь это проявляется в таких общественно значимых отраслях экономики, как электроэнергетика, транспорт, здравоохранение, образование. Предприятия, работающие в этих сферах, имеют стратегическое значение и зачастую не могут быть полностью приватизированы ввиду существенной политической подоплеки, но, с другой стороны, государство не всегда обладает достаточным объемом средств и управленческого опыта, необходимых для их поддержки и развития.

В данной ситуации, как показывает мировой опыт, эффективным решением может стать такая форма взаимодействия власти и бизнеса, как государственно-частное партнерство (ГЧП). Особую актуальность тема государственно-частного партнерства приобрела в условиях мирового финансового кризиса и обострения проблемы суверенных долгов, когда, с одной стороны, целые отрасли крупнейших экономик мира почувствовали острую потребность в государственной поддержке, а с другой — государство начало принимать на себя подчас непосильные обязательства. Турбулентность в мировой экономике не обошла стороной и российскую экономику, которая в преддверии кризиса рассматривалась представителя-

ми бизнеса, экспертного и политического сообществ в качестве «тихой гавани». Однако на практике мировой экономической кризис 2007–2009 гг. наглядно продемонстрировал высокую зависимость российской экономики от внешней конъюнктуры и обнажил ее слабые стороны. По мнению большинства экспертов, экономическая буря миновала, однако дисбалансы, накопленные в мировой экономике, не позволяют с полной уверенностью смотреть в завтрашний день, и тем более не существует никакой гарантии, что подобные кризисы не повторятся в будущем вновь.

Конечно, на современном этапе с учетом благоприятного наследия «тучных» лет, а также с учетом нового стремительного роста цен на нефть, связанного с восстановлением мировой экономики и ростом политической нестабильности в панарабском регионе и на Расширенном Ближнем Востоке, перед Россией не стоит вопрос физического выживания. Однако весьма остро стоит вопрос глобальной конкурентоспособности в долгосрочном периоде, эффективности экономической и политической моделей развития. Для обеспечения конкурентоспособности российской модели необходима комплексная модернизация экономики России, о чем неоднократно говорилось в последние годы на самых различных площадках.

Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ отмечается, что «в ближайшее десятилетие развитые страны перейдут к формированию новой технологической базы экономических систем, основанной на использовании новейших до-

стижений биотехнологий, информатики и нанотехнологий, в том числе в здравоохранении и других сферах развития человеческого потенциала» и что перед Российской Федерацией стоит крупномасштабная задача — переход «российской экономики от экспортно-сырьевого к

инновационному социально ориентированному типу развития»<sup>1</sup>.

Данный переход, очевидно, должен базироваться на совокупности усилий со стороны всех государственных и частных институтов, поддерживающих инновации. В таких условиях именно ГЧП можно рассматривать как неотъемлемый элемент, обеспечивающий эффективное взаимодействие всех заинтересованных сторон. С подобными оценками можно встретиться как в экспертной среде, где ГЧП уже давно позиционируется в качестве «новой технологии развития экономики»<sup>2</sup>, так и на самом высоком государственном уровне (к примеру, Председатель Правительства России В. Путин как-то назвал ГЧП основой посткризисного развития регионов).

В то же время существует ряд ограничений, прежде всего — институционального характера, тормозящих активное развитие проектов, связанных с ГЧП, на российской почве. В этой связи весьма востребованным является рассмотрение теоретических аспектов ГЧП, изучение передового мирового опыта и анализ перспектив активного распространения ГЧП в России. Исследованию проблем, связанных с развитием государственно-частного партнерства, посвящены работы таких зарубежных ученых, как Дж. Гэлбрейт, Джон Ст. Миль, К.Х. Рау, Джон М. Кейнс, Кембелл Р. Макконелл и др. Однако в настоящий момент недостаточно теоретических и методологических разработок концепции ГЧП. Слабо развита нормативно-правовая база, определяющая процедуры, права и обязанности сторон в проектах партнерских отношений государства и бизнеса. Таким образом, в сложившихся экономических и политических условиях развития России анализ концепции ГЧП и его моделей представляет актуальную задачу, поскольку ГЧП в перспективе может стать важнейшей формой реализации крупных инвестиционных (инфраструктурных, модернизационных, имиджевых) проектов в России, а также одним из наиболее действенных инструментов повышения эффективности государственных инвестиций за счет

привлечения части капитала и управленческого опыта из частного сектора.

Кроме того, в заключительной части нашего исследования мы от теории постараемся перейти к практике и посмотрим на то, как эволюционировали модели взаимодействия власти и бизнеса в России на протяжении последних двадцати лет и какой должна быть оптимальная стратегия бизнеса в его взаимоотношениях с органами государственной власти в современной российской институциональной среде. Изучение данных аспектов, на наш взгляд, необходимо для лучшего понимания как перспектив внедрения ГЧП в России, так и более глубоких процессов в российской экономике.

Несколько слов о теоретических подходах к ГЧП. Термин «государственно-частное партнерство» является дословным переводом английского термина «public-private partnership» (PPP) и давно применяется в зарубежной практике. Фактически первым примером взаимодействия власти и бизнеса по модели ГЧП является сооружение во Франции водного канала по концессионному соглашению еще в далеком 1552 г. На сегодняшний день, в большей или меньшей степени и с большей или меньшей эффективностью, ГЧП работает практически во всех странах мира. В чем же состоит специфика ГЧП?

В настоящее время существует несколько подходов к пониманию ГЧП. Условно ГЧП понимают в широком и узком смыслах. В широком смысле под ГЧП подразумевается любое официальное конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке, социальной сфере и т.д. В узком смысле под государственно-частным партнерством понимается взаимодействие бизнеса и власти в процессе реализации исключительно социально значимых проектов, имеющих стратегическое общегосударственное значение. Превалирующим является второе убеждение, а потому именно второй подход более проработан в литературных источниках. Рассмотрим основные признаки ГЧП в узком смысле<sup>3</sup>:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон в ГЧП имеет юридическую основу;
- взаимодействие бизнеса и власти имеет партнерский характер, основанный на учете интересов обеих сторон;

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ. (<http://www.economy.gov.ru> от 17 марта 2008 г.)

<sup>2</sup> Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике очень сложны. (<http://www.opec.ru/point-doc.asp?tmpl=point-doc-print&d-no=5058033>)

<sup>3</sup> Цит. по: Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. М.: РАГС, 2010.

- ГЧП применяется при реализации проектов, имеющих существенную общественно–государственную значимость. ГЧП–проекты — это прежде всего реализация публичных интересов. Совместные цели и интересы обоих партнеров координируются на основе общегосударственных общественно–полезных целей;
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП объединяются усилия сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, оформленным юридически.

На основе данных признаков А.А. Спиридонов предлагает следующее определение ГЧП: «ГЧП — это юридически оформленные отношения органов власти и субъектов предпринимательства в отношении объектов, находящихся в юрисдикции государства, основанные на обязательном разделении рисков, учете интересов и координации усилий сторон, осуществляемые в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное общественно–государственное значение»<sup>4</sup>.

В России, в отличие от большинства зарубежных государств, государственно–частное партнерство все еще находится на стадии становления и развития соответствующих инструментов, хотя результаты такого партнерства в последние годы становятся все более заметными. Более того, сам термин ГЧП все чаще стал встречаться в СМИ и Интернете. Периодически проходят общественные слушания, научные семинары и круглые столы по проблематике внедрения в России институтов ГЧП с участием экспертов, аналитиков, ученых, СМИ, представителей органов государственной власти. В органах государственной власти субъектов России создаются структурные подразделения по вопросам ГЧП, при министерствах. Государственной Думе созданы экспертные советы по ГЧП, реализуются проекты с применением институтов ГЧП.

Однако до сих пор на федеральном уровне нет общепринятого легального определения понятия ГЧП, хотя оно и применяется в различных нормативных правовых актах и программных правительственных документах<sup>5</sup>. Немного дальше в данном вопросе продвинулось региональное законодательство: в нескольких субъектах РФ приняты законы о ГЧП (Санкт–Петербург, Томской области, Дагестане, Горном Алтае); в некоторых из них закреплено понятие ГЧП и его

формы, однако единообразного определения понятия ГЧП также нет.

При этом необходимо особо отметить, что и в профессиональной среде по–прежнему не выработано единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП. Так, например, в литературе под государственно–частным партнерством нередко понимается своего рода «складчина» государства и бизнеса, некий «институциональный и организационный альянс» в целях реализации социально значимых проектов и программ<sup>6</sup>. Кроме того, зачастую возникает путаница между такими понятиями, как «ГЧП», «социальная ответственность бизнеса», «благотворительность», «субсидии частному бизнесу» и даже «приватизация». В этой связи каждый участник отношений в сфере ГЧП предсказуемо вкладывает свой собственный смысл в понятие «ГЧП», что прежде всего связано с отсутствием его общепризнанного определения в России.

Столь существенные различия точек зрения на определение понятия «государственно–частного партнерства», на наш взгляд, обусловлены тем фактом, что в России только формируется практика и методология ГЧП. Тем не менее, по нашему убеждению, определение понятия «ГЧП» является необходимым условием становления и развития данного института. Важность правильного и четкого определения этого понятия продиктована необходимостью выработки и законодательного закрепления единой правовой категории, в целях исключения разногласий, которые могут возникнуть в процессе реализации проектов на основе ГЧП. В этой связи представляется целесообразным изучение нормативного правового регулирования государственно–частного партнерства в зарубежных государствах, в которых данный вид партнерства уже давно служит эффективным средством реализации инновационной и инвестиционной политики, укрепления экономики, расширения инфраструктуры, реализации масштабных социальных проектов.

### Анализ зарубежного опыта ГЧП

А. Ренда и Л. Шрефлер в своем исследовании предлагают классификацию, в которой условно разделяют все страны по степени внедрения механизмов ГЧП в национальные экономические процессы на три группы<sup>7</sup>. Первая группа — «продвинутые», такие как Ве-

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См., у примеру: Бюджетный кодекс РФ, Стратегию долгосрочного социально–экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г. и др.

<sup>6</sup> Спиридонов А.А. Государственно–частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования.

<sup>7</sup> Renda A., Schrefler L. Public Private Partnerships: National Experiences in the European Union. Briefing note № IP/A/IMCO/

ликобритания и в некоторой степени Франция, Германия. Ирландия и Италия (с полным основанием к этой группе можно отнести и неевропейские государства, такие как США, Канада, Япония, Сингапур); вторая группа — «промежуточные», такие как Испания или Португалия, где были достигнуты значительные результаты, но далеко не во всех отраслях; наконец, третья — «группа опоздавших», страны, в которых ГЧП все еще находится на очень ранней стадии внедрения. Примечательно, что Россия, так же как и страны ЦВЕ, выносятся исследователями в особую группу в силу их различных экономических и политических особенностей.

Группу «продвинутых» стран отличает тот факт, что ГЧП уже на протяжении длительного времени применяется во многих отраслях, начиная со строительства автомобильных и железных дорог и заканчивая отраслями социальной сферы (здравоохранение, образование и пенитенциарная система). В этих странах накопился значительный опыт взаимодействия государственных и деловых структур в рамках институтов ГЧП, а потому в них удалось сформировать четкое представление о тех отраслях, для которых механизмы ГЧП лучше всего подходят, и тех, в которых внедрение ГЧП сопряжено с существенными проблемами. В странах этой группы уже введены соответствующие поправки в национальные и региональные законодательные акты для эффективной работы власти и бизнес-сообщества с проектами в сфере ГЧП. Помимо этого используются специальные индикаторные средства для оценки ГЧП-проектов и их возможностей по предоставлению наилучшего соотношения цены и качества.

Группа «промежуточных» государств добилась значительного прогресса в использовании ГЧП для реализации крупных инвестиционных, в первую очередь — инфраструктурных, проектов. Тем не менее расширение применения механизмов ГЧП на другие отрасли затрудняется из-за неоднозначных положений в действующем законодательстве или частых изменений во взглядах правительства на этот инструмент. Вариативность и возможные перемены мнений представителей истеблишмента обусловлены политическими факторами и сиюминутной политической целесообразностью, поскольку в конечном счете то, каким отраслям оставаться в исключительной компетенции правительства, находится в прямой зависимости от мнения граждан страны. Это, в свою очередь, вызывает определенный скепсис и у представителей делового сообщества. Еще одним дискус-

сионным вопросом для бизнеса в «промежуточных» странах, безусловно, является проблема распределения финансовых рисков и степень вовлеченности государственных чиновников в управление тем или иным проектом.

Группа «опоздавших» стран включает в себя такие государства, как Люксембург, Швеция, Норвегия и др., где ГЧП практически полностью отсутствует во всех отраслях или находится на предварительной стадии внедрения. Причинами такого положения дел, с одной стороны, выступает более жесткий подход к определению роли государства в обеспечении основной государственной инфраструктуры, а с другой — качественное управление бюджетной системой на государственном уровне, снижающее необходимость и заинтересованность в обращении к частным источникам финансирования для осуществления крупных инвестиционных проектов.

Наконец, опыт новых стран-членов ЕС — представителей Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) характеризуется неоднозначностью результатов в применении ГЧП и заслуживает отдельного внимания из-за той роли, которую ГЧП играет, содействуя развитию инфраструктуры и освоению средств ЕС. В восточноевропейских странах, ранее входивших в Организацию Варшавского договора и развивавшихся в рамках единой социалистической системы хозяйствования, при внедрении институтов ГЧП правительствам приходится преодолевать значительные проблемы, обусловленные отсутствием человеческих ресурсов с необходимыми знаниями и опытом работы с такого рода контрактами, недостаточной развитостью рынка капитала и сильным смещением акцентов в сторону традиционных закупок, связанных с фондами ЕС, а также недостаточной аналитической подготовкой организации ГЧП-проектов. Пока что инфраструктурные проекты составляют большинство инициатив ГЧП в странах ЦВЕ, однако даже здесь результаты установления взаимодействия бизнеса и власти с применением механизмов ГЧП выглядят противоречиво. Так, польские и венгерские примеры использования ГЧП откровенно провалились: это связывается экспертами с ошибочной оценкой потенциального спроса на услуги, что заставило правительства брать на себя значительную часть риска по спросу, первоначально возложенному на частную сторону проектов ГЧП. С другой стороны, пример Чешской Республики, где удалось в достаточно короткие сроки реализовать крупные инфраструктурные проекты без существенных трат средств со стороны государственного бюджета, показывает, что даже в реалиях развивающихся стран и стран с переходной экономикой при квалифицированном подхо-

де и качественной экспертной проработке вопроса, когда учтены требования и ожидания всех заинтересованных сторон, применение ГЧП может привести к весьма впечатляющим результатам. Посмотрим, каковы итоги внедрения ГЧП в некоторых странах Европы, представляющих различные категории государств по степени внедрения институтов ГЧП.

Обратимся к опыту отдельных стран. Великобритания, несомненно, является страной-пионером в реализации «ГЧП-проектов. Механизмы ГЧП были законодательно введены в 1992 г. одновременно с так называемой частной финансовой инициативой (ЧФИ), которая отменила правила, ограничивающие использование частного капитала для финансирования государственных активов. С этого момента ГЧП проделало огромный путь: к настоящему моменту количество заключенных соглашений между государственными организациями и частными компаниями и реализованных проектов ГЧП исчисляется сотнями, стоимость объектов частной финансовой инициативы, которая является основной формой ГЧП, в течение последних 10 лет составляет 4 млрд. фунтов стерлингов, а в течение следующих трех лет планируется реализовать проекты на общую сумму 12 млрд. фунтов стерлингов<sup>8</sup>. Ежегодно заключается до восьмидесяти новых соглашений (в процентном выражении это означает ост примерно на 11% в год), и такие проекты, по данным британского правительства, обеспечивают порядка 17% экономии для бюджета страны<sup>9</sup>.

Согласно отчетам Казначейства Ее Величества, ключевыми отраслями для проектов ЧФИ являются здравоохранение (более 34 больниц и 119 других программ в сфере здравоохранения), образование и повышение квалификации (239 новых и отремонтированных школ), органы местного самоуправления (организация новых пожарных станций и полицейских участков), сбор твердых отходов и проекты в области водоснабжения, транспорта и обороны<sup>10</sup>.

Если выделять проекты по принципу стоимости их контракта в виде проекта от всех подписанных ГЧП, то картина выглядит следующим образом: в конце 2004 г. более 51% от общей стоимости ГЧП-проектов находилось в железнодорожной отрасли (например, три Лондонских метро-проекта, железно-

дорожная линия под Ла-Маншем), 11% относилось к медицинскому обслуживанию, 7% — к сфере образования и 3% — к пенитенциарной системе (в основном, жилые помещения в исправительных учреждениях). На дороги и мосты приходилось 9% от общей стоимости ГЧП-контрактов, в то время как оставшиеся 13% пришлось на другие виды услуг, такие как водоснабжение и управление воздушным движением<sup>11</sup>. Стоит также особо отметить, что особенность британского опыта заключается в раннем внедрении механизмов ГЧП даже в таких отраслях, которые традиционно являются отраслями исключительной компетенции правительства. Так, в 1996 г. ЧФИ была признана частью программы Министерства обороны по повышению экономии и эффективности расходования бюджетных средств<sup>12</sup>.

Кроме того, опыт Великобритании также показывает, что использование ГЧП в сфере здравоохранения позволяет быстрее и дешевле предоставлять необходимые услуги. Это же касается обеспечения образовательных учреждений.

Вместе с тем даже в Великобритании проекты с использованием ГЧП/ЧФИ в некоторых отраслях экономики нельзя назвать удачными. К примеру, использование ГЧП/ЧФИ в сфере информационно-коммуникационных технологий на сегодняшний день показало отрицательные результаты. Быстрый темп технологических изменений в этой отрасли, который трудно учесть при планировании ГЧП-проекта, затрудняет определение долгосрочной отдачи. Размер проекта ГЧП также имеет значение. Первоначальные издержки, связанные с согласованием договорных условий, в части форс-мажорных обстоятельств, могут оказаться слишком высокими по сравнению с ожидаемыми выгодами от использования механизмов ГЧП. Это справедливо и для частных лиц, особенно если в проект вовлечены малые и средние предприятия.

Планы правительства Португалии по внедрению институтов ГЧП можно назвать амбициозными. Правительство было особенно активным, запустив значительное число проектов, связанных с инфраструктурой. Постоянная поддержка инфраструктурных проектов ГЧП в Португалии в основном обусловлена необходимостью модернизации инфраструктуры с целью повышения потенциала роста страны. В основном они были внедрены в транспортную отрасль, включали строительство второго моста Тежу, северной и

<sup>8</sup> Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательно-регулируемого регулирования.

<sup>9</sup> Айрапетян М.С. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства: Аналитическая записка Правового управления Аппарата Государственной Думы РФ. (<http://wbase.duma.gov.ru:8080law?d&nd=981605628&mark=r981605004>)

<sup>10</sup> PFI: Meeting the Investment Challenge, July, 2003.

<sup>11</sup> Riess A. Is the PPP Model Applicable across Sectors? L. 2005. P. 26.

<sup>12</sup> Parker D., Hartley K. Transaction Costs, Relational Contracting and Public-Private Partnerships: A Case Study of UK Defence // Journal of Purchasing and Supply Management. 2003.9. P. 97-108.

западной платных дорог, а также запуск программы по строительству дублеров платных автомобильных дорог в рамках строительства шоссе с целью повышения уровня безопасности и сокращения времени путешествия между Португалией и Испанией (дублер платной дороги *Beiras Litoral/Alta* или проект *SCUT*<sup>13</sup>). Последний представляет собой хороший пример проб и ошибок, которые привели к постепенному, но безопасному улучшению португальского подхода к механизмам ГЧП.

Что касается здравоохранения, то стандартная тендерная схема и специальные тендеры используются с 2002 г. В настоящее время осуществляются две волны проектов по строительству больниц. Программа включает в себя строительство десяти больниц, два проекта находятся в фазе организации тендера<sup>14</sup>.

В Португалии ГЧП оказало положительное влияние на предоставляемые государственные услуги и адекватно реагировало на насущную необходимость улучшения инфраструктуры. Оно также позитивно отразилось на услугах государственного сектора путем установления конкурентоспособных ценовых ориентиров для государственного сектора. Наконец, ГЧП выдвинуло на передний план проблемы человеческих ресурсов в сфере государственного управления, создавая значительный разрыв с ростом опыта в частном секторе.

Введение механизмов ГЧП в Испании существенно облегчалось благодаря многоуровневой структуре территориального управления, особенно удачно подходящей для осуществления такого вида контрактных взаимоотношений между властью и бизнесом. Региональные органы власти (автономные общины) имеют право на осуществление проектов, включая ГЧП-проекты, в пределах своей компетенции. Это позволило максимально органично адаптировать механизмы ГЧП к конкретным потребностям местных общин, а также сделать возможным создание межрегиональных проектов, контролируемых федеральным правительством.

Первые ГЧП появились в Испании в середине 1990-х гг., хотя аналогичные виды государственно-частных соглашений использовались в 1970-е и 1980-е гг. в рамках строительства платных автомобильных дорог. Акцент на проекты по развитию инфраструктуры весьма ощутим, приоритет отдается строительству железных дорог и в меньшей степени — строительству автодорог. Планируемые расширения охвата ин-

фраструктурных проектов контрактами ГЧП, включая строительство автомобильных дорог и железнодорожных линий по направлениям Мадрид — Барселона, Мадрид — Перпиньян, Валенсия — Аликанте, Галисия — Куэнка-Теруэль и др., будут зависеть от частных инвесторов. По оценкам правительства Испании, частный сектор способен инвестировать в осуществление крупных инфраструктурных проектов около 20% от необходимого объема финансирования. Однако на практике правительство Испании по-прежнему сталкивается со значительными трудностями с привлечением частных инвестиций.

Ощутимые результаты достигнуты во внедрении ГЧП в области здравоохранения: в Программе новой инфраструктуры здравоохранения Мадрида 2007 запланировано строительство девяти больниц в Мадриде с использованием инструментов ГЧП. В настоящее время осуществляется проект только одной больницы, предусматривающий тридцатилетнее концессионное соглашение между местными властями и частными инвесторами на строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание<sup>15</sup>. Если этот опыт признают успешным, такая схема, как ожидается, будет принята и в других частях страны.

Распространение ГЧП в других отраслях нельзя назвать интенсивным, что вызвано специфическими испанскими особенностями. Например. Национальный водохозяйственный проект был заброшен из-за сильной оппозиции экологов, а затем был заменен проектами, направленными на строительство пунктов по опреснению воды. Кроме того, тюрьмы и суды по-прежнему воспринимаются как исключительная прерогатива государственного сектора, с очень малой вероятностью изменений без специальных законодательных мер.

Наблюдаемые недостатки в реализации ГЧП в Испании в основном вызваны ограниченной доступностью источников финансирования проектов. Доступ международным рынкам капитала весьма ограничен в связи с преобладанием местных игроков в финансовом секторе страны. Кроме того, существует распространенное убеждение, что государство может всегда вмешаться, оказать поддержку предоставлению основных общественных услуг и избежать провала проекта. Это укрепляет преимущество местных игроков по сравнению с международными, которые не ожидают вероятности вмешательства со стороны государства при подаче предложения. Последние поправки к действующему законодательству внесли

<sup>13</sup> SCUT (*Sem Cobranca ao Utilizador*) означает «бесплатно для пользователей».

<sup>14</sup> Montciro R.S. *Public-private Partnerships: Some Lessons From Portugal*. EIB Papers. № 2/2005. P. 72-81.

<sup>15</sup> Freshfields Bruckhaus Deringer, *PPP in Europe: an overview*. November 2005

большую гибкость в отношении финансирования и структуры проектов<sup>16</sup>.

Хотя внедрение ГЧП в Венгрии наблюдалось еще в начале 1990-х гг. массовая волна приватизации и частые изменения, происходившие в политических взглядах населения за последние два десятилетия, существенно затрудняют адаптацию проектов ГЧП к венгерским социально-экономическим условиям и по сей день.

В 2002 г., столкнувшись с дефицитом бюджета в сочетании с возрастающей потребностью предоставления государственных услуг, вновь избранное правительство начало изучать потенциальные возможности принятия альтернативных методов финансирования с акцентом на внедрении инструментов ГЧП. Для решения [законодательных вопросов и вопросов отраслевого применения] был создан межведомственный комитет, главную роль в котором играло Министерство экономики и транспорта. Кроме того, для эффективного управления деятельностью по сбору и обобщению информации и знаний о ГЧП был создан Секретариат ГЧП (распушен в 2005 г. полномочия были возложены на департамент управления имуществом Министерства экономики и транспорта). Однако на сегодняшний день в Венгрии нет специального законодательства, регулирующего ГЧП, поэтому каждый отдельный ГЧП-проект должен оцениваться в индивидуальном порядке, с учетом существующих положений о концессиях и Закона о государственных закупках. Первые проекты ГЧП были сосредоточены в секторе дорожного строительства и столкнулись со значительными трудностями, вызванными несоответствующими действительности прогнозами роста движения и другими проблемами, связанными с экономическими преобразованиями в стране. В конце концов финансовые риски, которые первоначально были возложены только на частных инвесторов и международных кредиторов, были переданы специально утвержденной государственной компании. До настоящего времени концессия оказывалась эффективна только в том случае, когда концессионер нес исключительно те риски, которыми он мог управлять. В этой связи результаты внедрения практики ГЧП в Венгрии невозможно оценить однозначно.

Министерство образования Венгрии использует ГЧП для развития инфраструктуры университетов, создавая 10 тыс. мест в студенческих общежитиях. Пилотный проект был запущен в университете г. Дебрецена, с обязательствами частей стороны по строительным рискам и рискам готовности, и в настоящее

время лущено 11 аналогичных программ. Что касается пенитенциарной системы, то запланировано строительство двух новых тюрем в течение 15–20 лет.

Несмотря на ограниченное распространение ГЧП в Венгрии, можно почерпнуть некоторые ценные уроки для будущих проектов по всей Центральной и Восточной Европе. Оценка рисков и распределение их между сторонами, как представляется, остается главной проблемой, требующей в большинстве случаев пересмотра условий контрактов с повышением финансового бремени для государственного сектора. Правительства оказываются в затруднительной ситуации в ходе пересмотра: признание провала проекта негативно влияет на имидж страны и ее способность привлекать иностранные инвестиции. В конечном счете государственная сторона оказывается вынужденной нести львиную долю нерационально распределенного риска.

### Россия: перспективы внедрения ГЧП

Растущее понимание необходимости вливания огромных средств в инфраструктуру городов и регионов России и осознание недостаточности объемов бюджетных инвестиций заставляет государство искать альтернативные механизмы финансирования. В этих условиях ГЧП становится важнейшей и наиболее перспективной формой реализации крупных инвестиционных проектов в современной России. Выше проведенный анализ зарубежного опыта дает веские основания полагать, что ГЧП можно рассматривать как один из наиболее действенных механизмов повышения эффективности государственных инвестиций за счет привлечения капитала и управленческого опыта частного сектора. ГЧП создает широкие возможности и для частного сектора, открывая доступ к новым сферам экономики, ранее недоступным для компаний.

Можно выделить следующие преимущества ГЧП:

- позволяет повысить качество государственных услуг населению;
- помогает успешно осуществлять крупные инфраструктурные проекты, которые вряд ли могли бы быть реализованы усилиями одного лишь государства в обозримом будущем;
- способствует эффективному развитию объектов государственного имущества;
- снижает финансовую нагрузку на налогоплательщиков и предоставляет возможность доведения средств до конечных потребителей;
- позволяет успешно использовать опыт и профессионализм частного сектора при сохранении государственного контроля над активами;

<sup>16</sup> Закон 13/2003 от 23 мая, регулирующий концессионные соглашения по общественным проектам BOE 24-05-2003.

- способствует развитию новаторских форм проектного финансирования;
- стимулирует предпринимательское мышление и способствует внедрению передовых методов управления в органах власти;
- способствует развитию диалога между бизнесом и властью в разных сферах.

Вместе с тем проведенный анализ показал, что концепция ГЧП является сравнительно новым инструментом объединения усилий государства и бизнеса при реализации различного рода крупных инфраструктурных проектов. Выявлено несколько вопросов, по которым до настоящего времени нет четкого и однозначного понимания. Опыт Европы показывает, что даже среди первопроходцев внедрения ГЧП не существует четкого и единого понимания что такое ГЧП. В каких отраслях его использование наиболее эффективно, а в каких — от него лучше отказаться.

В России же ситуация не намного лучше, тем более что и по сей день не существует единой концепции ГЧП в масштаб государства и четкого законодательного оформления использования инструментов ГЧП на федеральном уровне. В настоящее время среди федеральных нормативных правовых актов, тем или иным образом регулирующих отношения, возникающие в сфере ГЧП, можно назвать<sup>17</sup>:

- договорные конструкции, предусмотренные Гражданским кодексом РФ;
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115–ФЗ «О концессионных соглашениях»;
- Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116–ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94–ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82–ФЗ «О Банке развития»;
- Федеральные законы об иных государственных корпорациях: «Ростехнологии», «Олимпстрой» и др.;
- Постановление Правительства РФ от 24 августа 2006 г. № 516 «Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания»»;
- Постановление Правительства РФ «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 4 мая 2005 г. № 284 «О государственном учете результатов научно–

исследовательских, опытно–конструкторских и технологических работ гражданского назначения».

Соответственно, действующее российское законодательство предлагает существенный набор инструментов, которые можно применять в проектах, реализуемых на основе ГЧП, таких как Инвестиционный фонд РФ, особые экономические зоны, концессии. Российская венчурная компания. Банк развития (Внешэкономбанк) и др. Широкое применение инструментов ГЧП в России только подтверждает актуальность данного явления для российской экономики в существующих условиях. Однако, как мы уже отмечали, нет единого легального определения ГЧП как общественно–государственного явления, отчего часто является путаница в понятиях и теряется динамика взаимодействия власти и бизнеса.

Не менее важным и дискуссионным вопросом является вопрос о необходимости принятия комплексного законодательного акта о ГЧП на федеральном уровне. До сих пор среди специалистов нет единства в вопросе о необходимости принятия указанного закона.

По разбросу мнений ученых и практиков можно условно разделить на две основные категории: сторонников принятия закона «Об участии органов государственной власти и местного самоуправления в ГЧП» (А.В. Баженов, И.Л. Иванов, И.А. Мартышко и др.) и их оппонентов (О.В. Ревзина, М.Г. Минскова), некоторые из них считают, что в принципе вообще можно обойтись без разработки отраслевого законодательства в сфере ГЧП (Д. Царев, А. Иванюк)<sup>18</sup>.

Основной аргумент оппонентов принятия закона о ГЧП заключается в том, что, по мнению указанной группы авторов, действующее законодательство является достаточным для регулирования отдельных форм ГЧП и целесообразнее сконцентрировать внимание на внесении изменений в действующие нормативные правовые акты. С другой стороны, оппоненты принятия закона о ГЧП указывают на высокую вероятность конкуренции между принятыми нормативными правовыми актами (НПА) и появления юридических коллизий, а также отмечают несовершенство и недостаточность российского законодательства в следующих отраслях<sup>19</sup>:

<sup>18</sup> Спиридонов А.А. Государственно–частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования.

<sup>19</sup> См. там же, цит. по: Хатаева М.А. Цирин А.М. Законодательство о государственно–частном партнерстве: проблемы, тенденции перспективы // Материалы Круглого стола на тему «Законодательство о государственно–частном партнерстве в Российской Федерации: проблемы, тенденции, перспективы», проведенного 2008 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

<sup>17</sup> Спиридонов А.А. Государственно–частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования.



- недостаточное регулирование в отраслевых законах партнерских отношений органов публичной власти и бизнес-структур, за исключением соглашений о социальном партнерстве, не позволяет четко определять содержание и сферы их применения. Это затрудняет разграничение отдельных видов соглашений как между собой (что не позволяет сформировать их эффективное правовое регулирование), так и с соглашениями, запрещенными анти-монопольным законодательством;
- договоры и соглашения о партнерстве органов публичной власти с бизнес-структурами в публично-правовой сфере (о сотрудничестве в сфере строительства и др. о передаче отдельных государственных (муниципальных) полномочий и т.д.) законодательством не предусмотрены;
- отсутствие на законодательном уровне четких ориентиров отраслей и сфер, в которых допустимо заключение между органами публичной власти и бизнес-структурами договоров и соглашений публично-правового характера, не позволяет устанавливать взаимоотношения долгосрочного характера;
- отсутствие в статусных правовых актах положений о полномочиях органов исполнительной власти устанавливать с бизнес-структурами партнерские взаимоотношения не позволяет определить последовательность совершения административных действий при организации и осуществлении государственно-частных партнерств.

По мнению Х.М. Салихова, «системообразующий нормативный акт мог бы обеспечить максимальную легитимность действий органов власти в области ГЧП. в частности по вопросам, не урегулированным федеральным законодательством и открытым для нормативного регулирования или практической реализации субъектами федерации, а также обеспечил бы судебную защиту соглашениям, заключенным на его основе»<sup>20</sup>.

При его разработке, как отмечают ведущие отечественные эксперты, законодатели должны особое внимание уделить таким аспектам, как организация специальной процедуры выбора частного инвестора для заключения контракта ГЧП, обеспечение исполнения обязательств органов власти, принимаемых в рамках контракта ГЧП в сфере экономического регулирования, а также приоритет обязательств органов власти, принятых по контракту ГЧП в рамках соответствующей процедуры для использования в качестве расходных обя-

зательств в бюджете при наступлении случаев, предусмотренных контрактом<sup>21</sup>. При этом важно закрепить за государством рычаги контроля над деятельностью партнера по реализации проекта, включая контроль технической и экологической безопасности, качества обслуживания и величины тарифов, как это сделано в странах с уже сложившимися традициями ГЧП.

Стоит также отметить, что регулятивные функции в области ГЧП в России и Западной Европе возлагаются на разные органы. Если в Европе создаются консультационные центры, состоящие из представителей частного бизнеса и власти, то в России регулятивная функция практически полностью принадлежит различным министерствам и ведомствам. Причем каждое из них стремится разработать свои нормы и правила, никак не соответствующие мировым.

Подытоживая, отметим, что необходимыми условиями для активного использования схем государственно-частного партнерства являются:

- принятая стратегия развития различных отраслей на основе использования государственно-частного партнерства;
- нормативно-правовая база, регламентирующая экономические отношения в рамках государственно-частного партнерства;
- действующая система мониторинга проектов, реализуемых по схемам государственно-частного партнерства;
- наличие механизма предложения проектов потенциальным инвестором и отбора кандидатов;
- организация контроля над реализацией проекта

Очевидно, что государство и бизнес должны выступать равноценными партнерами в формировании и осуществлении различных инвестиционных проектов, обладая равными правами и ответственностью за исполнение стратегических решений. Для этого, как отмечает А.А. Зверев, необходимо иметь институциональную инфраструктуру для обеспечения функционирования ГЧП на практике. Автор отмечает, что «для использования различных моделей и обеспечения гибкости, позволяющей изыскивать и оценивать альтернативные подходы, необходимо создать специализированное подразделение ГЧП в целях обобщения опыта с делегированием ему некоторых полномочий — некоего «мозгового координирующего центра», «Национального центра ГЧП», который занимался бы подбором проектов, их оценкой и подго-

<sup>20</sup> Ильин И.Е. Государство и бизнес: в русле взаимовыгодного партнерства // Организация продаж банковских продуктов. 2009. № 1.

<sup>21</sup> Баженов А.В. Использование механизмов государственно-частного партнерства как катализатора антикризисного потенциала развития инфраструктуры // Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы: сборник статей / под общ. ред. А.А. Зверева. М., 2009.

товкой в практической плоскости»<sup>22</sup>. Примечательно, что власть, похоже, услышала призывы экспертов: подобные функции были возложены на вновь созданное Агентство стратегических инициатив. О результатах его работы можно будет судить только по прошествии определенного времени. Будем надеяться, что это не яркий политический ход, нацеленный на извлечение осязаемых дивидендов в предвыборный год, а попытка сделать реальный задел на перспективу, поскольку нельзя допускать, чтобы внедрение такого важного общественно-государственного института, как ГЧП, впадало в зависимость от обще внутривнутриполитической конъюнктуры с ее сиюминутными интересами. Во многом по результатам внедрения ГЧП в российскую повседневную действительность можно будет судить о реальной зрелости российского государства и его готовности эволюции.

### **Корпоративные практики формирования оптимальных механизмов взаимодействия бизнеса и власти**

Несмотря на имеющееся понимание необходимости либерализации экономики и уменьшения роли государства, в России взаимоотношения с государством, устанавливающим «правила игры» в их российском понимании и контролирующим их исполнение, объективно остаются одним из важнейших элементов бизнес-стратегии практически для любой крупной и средней компании. Формы и механизмы взаимодействия с государством оказывают существенное влияние на поведение фирм и стимулы, которыми руководствуются их собственники. В эволюции GR-стратегий российских компаний отчетливо ощущается обусловленность предшествующим развитием, поэтому для нашей темы важно провести сравнение между ведущими практиками выстраивания взаимоотношений бизнеса и власти в 1990-е годы и на современном этапе.

Принципиально различаются общие парадигмы отношений между бизнесом и властью в 1990-е гг. и в настоящее время. Если в первое десятилетие новейшей истории России модель взаимодействия бизнеса и власти можно было условно описать формулой «плачу и заказываю», то в последующие годы, и особенно сейчас, она подчинена логике «заплатил и свободен»<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Зверев А.А. Законодательство о государственно-частном партнерстве: риски и перспективы развития. Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы: сборник статей / под общ. ред. А.А. Зверева. М., 2009.

<sup>23</sup> Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя / под ред. Р.М. Нуреева. М., 2010.

В 1990-е гг. происходило последовательное ослабление позиций государства, обремененного широким спектром обязательств, внутренних и внешних проблем, не вполне готового к управлению страной в изменившихся условиях и, по сути, учившегося на собственных ошибках в режиме реального времени. Параллельно формировался и набирал вес российский бизнес, и двумя основными стратегиями для него, в которых, представляется, в равной степени проявилась формула «плачу и заказываю», были стратегия тесной интеграции с государством с целью максимизации прибыли на основе получения от правительства специальных преференций и льгот, проведения в жизнь нужных законов и лоббирования личных интересов и стратегия дистанцирования от государства, основанная на стремлении к свободе и независимости.

Первая стратегия была характерна для взаимоотношений бизнеса и власти на федеральном уровне, на котором сохранялись значительные возможности для государства по оказанию влияния на распределение так называемой трансформационной ренты — ренты, возникающей в рамках перехода от плановой экономики к рынку<sup>24</sup>. Это, в частности, происходило через проведение приватизационной политики, кредитно-финансовой политики (кредиты Центрального банка, льготные отраслевые кредиты, казначейские обязательства, обслуживание счетов бюджета в коммерческих банках, преимущественный доступ к валютным операциям и к покупке государственных ценных бумаг), внешнеэкономической политики (выделение экспортных квот, предоставление льгот по уплате импортных тарифов) и других важнейших аспектов экономической политики, решения по которым принимаются федеральными органами власти. По сути дела, на федеральном уровне происходил фактический «захват государства» и подчинение его интересов интересам бизнеса, и это заложило основу для обострения социальных противоречий и появления кризисных явлений в российской экономике в 1998 г.

На региональном уровне местные органы власти не обладали даже близким масштабом влияния на распределение трансформационной ренты. Вместе с тем экономика регионов основывалась на предприятиях реального сектора с опорой на инфраструктуру, возведенную еще в советский период, поэтому предприниматели, успешно осуществившие приватизацию бывшей госсобственности, обладали значительными собственными ресурсами, не нуждаясь в покровительстве местных властей и предпочитая добиваться

<sup>24</sup> Яковлев А.А. Эволюция стратегий взаимодействия бизнеса и власти в российской экономике. М., 2005.

важных для себя решений на федеральном уровне. В региональном разрезе формула «плачу и заказываю» проявилась в практически полном игнорировании местной власти.

Таким образом, на фоне общей слабости государства, характерной для России 1990–х гг., можно было говорить о двух стратегиях развития бизнеса и двух моделях взаимодействия государства и бизнеса. Каждая из этих стратегий и моделей опиралась на определенные ресурсы — рентные или инфраструктурные, доступные на федеральном или региональном уровнях. На протяжении «лихих девяностых» государство по сути было жертвой прямого захвата со стороны крупного бизнеса, в интересах которого писались законопроекты и осуществлялась приватизация по ценам ниже рыночных. Представители власти получали свою политическую ренту за создание подобных институтов в интересах крупного бизнеса. Взаимопроникновение бизнеса и власти происходило как в жесткой форме (образования семейно-клановых олигархических союзов), так и в мягкой (делегирования в органы власти представителей независимых бизнес-групп и принятия в бизнес представителей власти).

К концу 1990–х гг., однако, ситуация начала стремительно меняться, и по мере интенсификации социальных проблем вновь востребованной оказалась модель сильного государства. Нарастание консервативных настроений в обществе и благоприятная внешне-экономическая конъюнктура позволили государству в лице новой администрации президента В. Путина претендовать на более активную роль в экономике, усиливая прямое регулирование экономической деятельности и административный контроль. Логично, что это привело к существенным изменениям схемы взаимодействия бизнеса и власти.

Значительным событием, открывшим эпоху становления нового российского государства, стало заявление в 2000 г. В. Путина о восстановлении активной государственной роли в экономике. В одном из его посланий были провозглашены новые принципы построения взаимоотношений государства и бизнеса<sup>25</sup>:

- «равноудаленность» государства от всех группировок бизнеса;
- деполитизация взаимоотношений государства и бизнеса;
- «прозрачность» бизнеса для государства;
- восстановление ведущей роли государства в экономике;

<sup>25</sup> Зудин А.Н. Бизнес и государство при Путине, становление новой системы взаимоотношений // Русский журнал. 2000. 18 декабря.

- корпоративизация — включение союзов предпринимателей в систему взаимоотношений государства с бизнесом (отстаивание групповых интересов в противовес практике лоббирования личных интересов в 1990–е гг.).

В это время появляются термины «вертикаль власти», «управляемая демократия», значительно усиливается влияние административных и силовых структур, возрастает роль чиновничьего аппарата как на федеральном уровне, так и на местах. Государство начинает наступление на бизнес с целью отвоевания ранее утраченных прав и привилегий. И именно тогда «заканчивается эра старой олигархии, занятой реализацией схемы «деньги–власть–деньги» и появляется новая олигархия, работающая по схеме «власть–деньги–атасть»<sup>26</sup>, а также осуществляется переход от формулы «плачу и заказываю» к формуле «заплатил и свободен» во взаимоотношениях бизнеса и власти.

В таких условиях государству удалось провести масштабную экспансию в экономику, основными механизмами которой были увеличение доли государственных активов («собрание» госсобственности началось с полупрозрачной национализации активов НК «ЮКОС» основным бенефициаром стала государственная «Роснефть», а также проявилось в расширении акционерного участия государства в «Газпроме», крупнейших кредитных учреждениях, в подведении под фактический контроль государства крупных и общественно значимых промышленных предприятий, как было в случае с «АвтоВАЗом», и т.д.), создание отраслевых государственных холдингов («Объединенная авиастроительная корпорация», «Рособоронэкспорт» и др.), формирование государственных корпораций в приоритетных направлениях государственной политики («Роснано», «Росатом», «Ростехнологии», «Олимпстрой» и др.), активизация государственного регулирования и контроля (усиление полномочий таких органов, как ФНС РФ, ФАС РФ, Счетная палата РФ и др.).

Значительное влияние на формирование новой институциональной среды взаимодействия бизнеса и власти оказало также проведение административной реформы, начавшейся в 2003 г., целями которой были укрупнение и сокращение числа ведомств, четкое определение и сокращение количества функций министерств, разделение специализации государственных органов. В частности, стратегические функции передавались министерствам, контрольные и надзорные — службам, а исполнительные, т.е. непосредственное предоставление государственных услуг агентствам. Однако де-факто такое разделе-

<sup>26</sup> Там же.

ние функций не привело к решению главной проблемы — повышению ответственности чиновников за свои действия. Напротив, была создана благоприятная среда для ее перекладывания госорганами друг на друга, увеличился объем документооборота, законопроекты стали разрабатываться «независимыми» консалтинговыми фирмами и исследовательскими группами, нередко лоббирующими интересы заказчиков. Административная реформа не привела к сокращению государственного аппарата управления, снижению расходов на управление и повышению эффективности его деятельности. А отмена губернаторских выборов и введение практики назначения высших региональных должностных лиц федеральным центром, которые зачастую приходили со своими командами, значительно увеличило административное давление и на региональном уровне.

В итоге между властью и бизнесом в современной России сформировался ярко выраженный вертикальный тип контракта, обладающий следующими характеристиками. Во-первых, это контракт асимметричный, в котором заложено изначальное неравенство прав и обязанностей сторон: правами обладает, главным образом, государство в лице его представителей, а обязанности вменены представителям бизнеса. Во-вторых, это контракт недоспецифицированный, с нечетким закреплением прав собственности и периодическим размыванием правил игры, что оставляет простор для манипуляций в зависимости от ситуации. В-третьих, это контракт избирательный и персонифицированный: непрозрачность и незащищенность прав собственности создают условия для манипулирования государством уровня контроля, а также поддержки того или иного бизнеса с применением избирательных стимулов и избирательного привлечения к ответственности. Все это усугубляется асимметрией информации, которой располагают взаимодействующие стороны, отсутствием надежных механизмов контроля деятельности государства и трудностью консолидации общества, в большинстве своем дорожающего обретенной стабильностью и готового принять ограничения личных свобод в обмен на поступательное, хотя и крайне медленное, улучшение качества жизни.

Какими последствиями облачает становление столь специфической институциональной среды в современной России для GR-аспектов ведения экономической деятельности в России, в том числе и для развития такого важного института, как ГЧП? На наш взгляд, несмотря на наличие заметных «перегибов» со стороны сильного государства, сложившаяся ситуация создает также и ощутимые положительные эффекты. Так, «равноудаленность» бизнеса от госу-

дарства означает в первую очередь недоступность индивидуальных инструментов лоббирования для отдельных экономических агентов и, как следствие, ограниченную доступность коррупционных инструментов лоббирования. Поэтому эффективной (в том числе и с точки зрения экономии на трансакционных издержках и отдачи от масштаба) формой взаимодействия государства с бизнесом общепризнанно считается корпоративный диалог, что предполагает создание союзов предпринимателей и других институциональных форматов для продвижения интересов бизнеса.

Стоит заметить: далеко не все представители бизнеса до конца осознали глубину произошедших перемен и смогли адаптироваться к новым, изменившимся условиям. Неудивительно поэтому, что инициатором институционального оформления новой модели взаимодействия власти и бизнеса выступают федеральные органы власти, прежде всего — Администрация Президента и Правительство РФ. Федеральная власть (вслед за ней аналогичные меры принимались и во многих субъектах федерации) осуществила колоссальную работу по формированию инфраструктуры для диалога бизнеса и власти. В последние годы была построена система общественного и политического представительства бизнес-сообщества: активно и результативно в плане взаимодействия с властью функционирует «представительская пирамида» российского бизнеса в лице РСПП (представительство крупного бизнеса), «Деловой России» (представительство среднего бизнеса), «ОПОРЫ России» (представительство малого бизнеса), ТПП и отраслевых ассоциаций. Система представительства бизнес-сообщества охватывает все группы и слои российского бизнеса, организует взаимодействие с органами власти по всем актуальным для компаний вопросам, система координируется, обеспечивая взаимодействие деловых ассоциаций друг с другом и органами власти.

Активное участие в деятельности деловых ассоциаций создает для бизнеса следующие возможности по выстраиванию эффективных отношений с властью<sup>27</sup>:

- участие в публичном лоббировании интересов бизнес-сообщества, отрасли, в формировании государственной повестки экономического развития;
- позиционирование компании в деловом и политическом сообществе;
- знакомства и контакты с чиновниками (в рамках формализованных рабочих и специальных событий);

<sup>27</sup> Цит. по: Боброва Е.Ю. Публичный диалог с властью как «модель новых возможностей» для корпоративного лоббизма // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. М.: РАГС, 2010.

- организация участия в официальных зарубежных и региональных поездках руководителей государства;
- организация участия в федеральных программах, проектах;
- организация участия в правительственных комиссиях, советах, заседаниях органов власти;
- продвижение законопроектов;
- повышение информированности компаний о государственной политике и повестке.

Другим шагом государства навстречу бизнесу можно назвать создание отраслевых площадок для диалога власти и корпораций — общественно-консультативных советов при отраслевых министерствах и ведомствах. В числе таких площадок Советы при Президенте РФ (по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, по развитию информационного общества в Российской Федерации. Комиссия по модернизации и т.д.), Советы при Правительстве РФ и отраслевых министерствах (Совет по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ, Совет по внешнеэкономической деятельности при Министерстве экономического развития РФ, Общественный совет при Министерстве промышленности и торговли РФ и т.д.), общественные советы при правоохранительных органах и др.

Наконец, еще одна возможность, связанная с установкой государственной власти на диалог с бизнес-сообществом и увеличением публичности представителей власти, заключается в доступности содержательного общения с представителями органов власти на экономических форумах, конгрессах, конференциях и «круглых столах».

Все перечисленные разновидности механизмов выстраивания отношений между бизнесом и властью в сложившейся ситуации предполагают формирование публичного образа компании как достойного взаимодействия с властью партнера а также практически неизбежный для взаимодействия корпораций и органов

власти высокий уровень публичности. В выигрышной ситуации оказываются те компании, которые освоили «инструмент публичности», знают и активно используют коммуникативные форматы, созданные федеральными властями для ведения диалога власти и бизнеса. Кроме того, коммуникативная GR-стратегия отдельно взятой организации напрямую зависит от качественной оценки возможностей для диалога с органами власти в существующей ситуации, от четкого понимания текущей государственной повестки.

Понимание государственной повестки GR-специалистами компании уже может продвинуть бизнес к установлению партнерства с конкретным органом власти. Сигнализируя чиновникам (через переписку, выступления на деловых и общественно-политических мероприятиях, в беседах) *понимание* текущего момента, озвучивая и оформляя свои интересы в рамках вопросов из повестки, компания попадает в партнерскую схему отношений с ведомством. Сигнал властям о понимании и готовности взаимодействовать в рамках повестки является своего рода рычагом и переводит отношения из политической плоскости в деловую плоскость — к совместным общественно значимым проектам.

Как мы видим, залогом успеха осуществляемой компанией GR-стратегии выступает в первую очередь инициативность самой компании. В этом же, на наш взгляд, кроется и ключ к развитию в России такого важного общественно-государственного института, как ГЧП. Конечно, многое зависит и будет продолжать зависеть от власти, от ее готовности к равноправному и результативному диалогу, не обремененному излишней политизацией. Однако представляется, что бизнес сегодня обладает достаточным инструментарием для донесения и отстаивания своей позиции, для оказания мягкого давления на государственные органы, и главный вопрос заключается в способности представителей бизнеса согласовывать собственные интересы.

#### Библиографический список:

1. Freshfields Bruckhaus Deringer, PPP in Europe: an overview. November, 2005.
2. Montciro R.S. Public-private Partnerships: Some Lessons From Portugal. E1B Papers. № 2/2005. P. 72-81.
3. Parker D., Hartley K. Transaction Costs, Relational Contracting and Public-Private Partnerships: A Case Study of UK Defence // Journal of Purchasing and Supply Management. 2003. 9. P. 97-108.
4. PFI: Meeting the Investment Challenge. Jule, 2003.
5. Renda A., Schrefler L. Public Private Partnerships: National Experiences in the European Union. Briefing note № IP/A/IMCO/SC/2005-160 governed by the provisions of Framework Service Contract IP/A/IMCO/FWC/2005-33.
6. Riess A. Is the PPP Model Applicable across Sectors? L. 2005. P. 26.
7. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства: Аналитическая записка Правового управления Аппарата Государственной Думы РФ (<http://wbase.duma.gov.ru:8080law?d&nd=981605628&mark=r981605004>).

8. Баженов А.В. Использование механизмов государственно-частного партнерства как катализатора антикризисного потенциала развития инфраструктуры // Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы: сборник статей / под общ. ред. А.А. Зверева. М., 2009.
9. Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике очень сложны. (<http://www.opec.ru/point-doc.asp?tmpl=point-doc-print&d-no=5058033>)
10. Зверев А.А. Законодательство о государственно-частном партнерстве: риски и перспективы развития. Государственно-частное партнерство: пути совершенствования законодательной базы: сборник статей / под общ. ред. А.А. Зверева. М., 2009.
11. Зудин А.Н. Бизнес и государство при Путине, становление новой системы взаимоотношений // Русский журнал. 2000. 18 декабря.
12. Ильин И.Е. Государство и бизнес: в русле взаимовыгодного партнерства // Организация продаж банковских продуктов. 2009. № 1.
13. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ. (<http://www.economy.gov.ru> от 17 марта 2008 г.)
14. Спиридонов А.А. Государственно-частное партнерство: понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования // Бизнес и власть в современной России: теория и практика взаимодействия. М.: РАГС, 2010.
15. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ): десять лет спустя / под ред. Р.М. Нуреева. М., 2010.
16. Яковлев А.А. Эволюция стратегий взаимодействия бизнеса и власти в российской экономике. М., 2005.

**References (transliteration):**

1. Airapetyan M.S. Zarubezhnyi opyt gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: Analiticheskaya zapiska Pravovogo upravleniya Apparata Gosudarstvennoi Dumy RF. (<Http://wbase.duma.gov.ru:8080law?d&nd=981605628&mark=r981605004>).
2. Bazhenov A.V. Ispolzovanie mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva kak katalizatora antikrizisnogo potentsiala razvitiya infrastruktury // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: puti sovershenstvovaniya zakonodatelnoi bazy: sbornik statyei / pod obshch. red. A.A. Zvereva. M., 2009 god.
3. Varnavskii V.G. Protsessy institutsionalnoi adaptatsii chastno-gosudarstvennogo partnerstva k realnoi ekonomike ochen slozhny. (<Http://www.opec.ru/point-doc.asp?tmpl=point-doc-print&d-no=5058033>)
4. Zverev A.A. Zakonodatelstvo o gosudarstvenno-chastnom partnerstve: riski i perspektivy razvitiya. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: puti sovershenstvovaniya zakonodatelnoi bazy: sbornik statyei / pod obshch. red. A.A. Zvereva. M., 2009.
5. Zudin A.N. Biznes i gosudarstvo pri Putine, stanovlenie novoi sistemy vzaimootnoshenii // Russkii zhurnal. 2000 god. 18 dekabrya.
6. Ilin I.Ye. Gosudarstvo i biznes: v rusle vzaimovыgodnogo partnerstva // Organizatsiya prodazh bankovskikh produktov. 2009 god. № 1.
7. Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii. (<Http://www.economy.gov.ru> ot 17 marta 2008 g.)
8. Spiridonov A.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: ponyatie i perspektivy sovershenstvovaniya zakonodatelnogo regulirovaniya // Biznes i vlast v sovremennoi Rossii: teoriya i praktika vzaimodeystviya. M.: RAGS, 2010.
9. Ekonomicheskie subekty post-sovet-skoi Rossii (institutsionalnyi analiz): desyat let spustya / pod red. Kassir Nuryeva. M., 2010.
10. Yakovlev A.A. Evolyutsiya strategii vzaimodeystviya biznesa i vlasti v rossiiskoi ekonomike. M., 2005.