УДК 332.8: 303.42

Е.Б. Плотникова**ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА:
ЗАПАДНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ ОСОБЕННОСТИ**

Проанализированы особенности частно-государственного взаимодействия на международном, национальном и региональном уровнях, приведены результаты социологического исследования: экспертных интервью и формализованного опроса 100 предпринимателей в Пермском крае. Используются материалы научных публикаций зарубежных авторов по данной проблематике, рассмотрены нормативные документы международных организаций, активно участвующих в институционализации этого феномена.

Ключевые слова: частно-государственное партнерство, институционализация, модель партнерства, частная финансовая инициатива.

Формирование отношений органов власти и частного бизнеса в сфере осуществления совместных общественно значимых проектов становится важным аспектом реализации современной социальной политики. Активно развивающаяся сегодня модель отношений получила название частно-государственного партнерства. Актуальность рассмотрения западного опыта частно-государственного взаимодействия обусловлена необходимостью изучения общего контекста становления и развития этого феномена с целью оценки дальнейших перспектив использования международного опыта на национальном уровне. Идеи создания подобного рода партнерства относятся к концу прошлого столетия и связаны с пересмотром системы государственного снабжения (public procurement), вызванного макроэкономическими изменениями в 1970–1980-х годах. Изначально практики частно-государственного партнерства носили единичный характер и в большей степени строились на индивидуальных договоренностях. Первым опытом создания систематизированной основы взаимодействия принято считать инициативу правительства Великобритании, разработанную кабинетом Джона Маджора в 1992 году и получившую название Частная финансовая инициатива (Private Financial Initiative) [1]. На современном этапе наиболее успешными практиками частно-государственного партнерства являются проекты, реализованные в США, Великобритании и Австралии в сферах здравоохранения и образования, развития городской инфраструктуры. Попытки концептуализации данного феномена в рамках академического дискурса можно отнести к периоду середины 1990-х годов. На этом этапе наибольший интерес был вызван изучением первого опыта сотрудничества и сравнения новых инициатив со стандартной моделью государственного обеспечения [2].

В последние годы в зарубежной научной литературе уделяется достаточно много внимания изучению институциональных и организационных альянсов между государством и бизнесом в целях реализации национальных, территориальных и локальных общественно значимых проектов. Научному анализу подвергаются различные формы взаимодействия государства и частных

компаний [3; 4], исследуется существующий в различных странах опыт межсекторного сотрудничества, изучаются совместные проекты в отдельных отраслях: здравоохранении [5], образовании [6], коммунальной инфраструктуре [7].

Институциональный контекст развития частно-государственного партнерства характеризуется процессами либерализации, приватизации и дерегуляции, под влиянием которых происходит изменение степени государственного участия на мировом финансовом рынке, рынке товаров и услуг, рынке труда. Появление новых «глобальных» игроков, активно осваивающих возможности глобального регулирования, обуславливает необходимость пересмотра традиционных механизмов реализации социальной политики в целях максимизации ее эффективности и поддержания ее в условиях преобладания неолиберальной парадигмы экономического развития.

Общее направление развития практик частно-государственного партнерства на западе свидетельствует о продолжении процесса институционализации модели взаимодействия между бизнесом и властью не только на уровне отдельных государств, но и на глобальном уровне, включающем во взаимодействие международные организации. Особое внимание международных организаций (ООН и МОТ) к партнерству с субъектами частного сектора стало оказываться с 2000 года, с момента разработки принципов сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и деловым сообществом и реализации Глобального договора Организации Объединенных Наций [8]. В 2005 году Генеральная Ассамблея ООН проанализировала процесс расширения сотрудничества между всеми заинтересованными партнерами, в частности с частным сектором, опираясь на уроки, извлеченные из деятельности действующих партнерств. Затем последовала Резолюция «На пути к глобальному партнерству» [9], в которой предусматривается упрочение партнерских взаимоотношений с частным сектором.

Позиции Международной Организации Труда в отношении сотрудничества бизнеса и государства выражены в Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда 1998 года и в Трехсторонней декларации принципов, касающихся многонациональных корпораций и социальной политики (пересмотрена в 2000 году) [10].

На основании указанных документов было разработано определение частно-государственного партнерства и выделены его основные формы. Партнерства между государственными и частными субъектами представляют собой добровольные взаимоотношения сотрудничества между различными субъектами общественного (государственного) и частного (негосударственного) секторов, в рамках которых все участники договариваются работать совместно, стремясь к достижению общей цели или проводя конкретные мероприятия. Партнерские взаимоотношения могут принимать такие формы, как финансирование или пожертвования в натуральном выражении со стороны участников партнерства или между ними; совместная разработка и проведение проектов или другой оперативной деятельности; организация совещаний или иных мероприятий; совместное проведение кампаний или информационно-разъяснительной работы; проведение совместных исследова-

ний и выпуск совместных публикаций; временный обмен кадрами или же меры по обмену или накоплению знаний и информации.

В западной литературе внимание акцентируется на двух моделях частно-государственного партнерства (далее – ЧГП): к первой относятся страны «неолиберального» блока, где роль государственной системы в области финансирования социальной политики ограничена. Ко второй – страны «консервативно-корпоративистского типа государства всеобщего благосостояния», основанного на кейнсианской теории, предполагающей активное исполнение государством функций социальной защиты. Данное выделение стало основанием выбора кейсов Великобритании и Германии для сравнительного анализа. Анализ реализации частно-государственного партнерства в различных институциональных условиях (Великобритании и Германии) позволил выявить как ключевые черты, характеризующие ЧГП вне зависимости от национального контекста, так и особые черты взаимодействия бизнеса и власти, возникающие вследствие специфики институтов и акторов, действующих в различных странах.

Политика Великобритании в социальной сфере является ярким примером реализации основных положений неолиберальной парадигмы, провозглашающей ценности свободного рынка и минимальное вмешательство со стороны государства. Современная система здравоохранения Великобритании сохраняет преимущества системы государственного финансирования, успешно внедряя при этом элементы рыночных отношений. Государственная система здравоохранения финансируется за счет налогообложения и дополняется добровольным медицинским страхованием, дающим пациенту право выбора клиники и специалиста. В 2000 году правительство разработало национальную программу по развитию и укреплению первичного звена в оказании медицинской помощи. Особое внимание было уделено проблеме финансирования медико-санитарной помощи и территориальных бюджетных медицинских учреждений. Цель проекта состояла в обеспечении долгосрочных инвестиций в сферу оказания первичной медицинской помощи на основе стратегического планирования, осуществляемого на местном уровне. Программа являлась значительным продвижением в решении вопросов финансирования, в то же время отражала очевидные проблемы технической реализации проекта, для решения которых был создан Финансовый фонд развития территорий. В дальнейшем в целях исполнения разработанной программы была организована совместная работа двух структур: национального совместного предприятия «Партнерство» (структура, образованная в 2000 г. на основе департамента, ответственного за реализацию бюджетной, налоговой, денежно-кредитной и экономической политики Великобритании, с долевым участием государства и частного сектора) и департамента здравоохранительной деятельности (ЗД). После многомесячных переговоров была создана посредническая структура между департаментом и «Партнерством», основной функцией которой стала поддержка и сопровождение проекта частно-государственного сотрудничества в сфере оказания первичной медицинской помощи на местном уровне. Сегодня разработанная программа включает финансирование 42 территорий, которое курируется совместно созданными структурами (LiftCo) между местными фондами оказания первичной меди-

цинской помощи, структурой национального уровня – «Партнерство в области здравоохранения» и партнерами частного сектора, выбранными на основе открытого конкурса.

В рамках долговременного сотрудничества территориальным фондам оказания первичной медицинской помощи предоставляются исключительные права разработки и реализации схем ее оказания в зависимости от местных приоритетов и потребностей территории. На начальном этапе реализации проекта ключевой проблемой стало развитие и налаживание взаимодействия на локальных рынках с потенциальными поставщиками медицинских услуг, которые бы удовлетворяли критериям государственного инвестирования. Важным фактором привлечения ресурсов частного сектора на данном этапе стали поддержка государства и проведение малобюджетных сделок, представляющих возможности малому бизнесу участвовать в осуществлении программы. К 2005 году налаживание основных механизмов проекта было завершено. На сегодняшний момент в области ЧГП по ЗД на территории Великобритании (кроме национального проекта по развитию первичного медицинского звена) действуют программы в рамках частной финансовой инициативы. В целом следует отметить достаточно открытую позицию правительства Великобритании в отношении организации такой формы сотрудничества, как ЧГП, в котором оно видит, в первую очередь, эффективный механизм инвестирования в развитие социальной сферы и модернизации государственной системы в целом.

Выбор Великобритании в качестве иллюстрации становления межсекторных отношений не случаен. Как отмечалось выше, Англия стала одной из первых стран, создающих проекты партнерских отношений между бизнесом и властью на систематической основе. Позднее проекты, организованные по этой модели, стали реализовываться в других странах (Австралии, Канаде, США, Индии, странах Западной Европы), а также начали практиковаться такими международными организациями, как Всемирная организация здравоохранения, Всемирный банк и Международный валютный фонд. Суть схемы состоит в обеспечении финансовой поддержки проектов частно-государственного партнерства посредством частных инвестиций. Основными сферами сотрудничества в Великобритании стали проекты по сооружению больниц, школ и объектов городского хозяйства. Реализация проектов происходит как на региональном, так и на национальном уровнях. Они финансируются из федерального бюджета. Далее задача властных структур в регионах состоит в выборе партнеров в частном секторе для практической реализации договора. Реализация частной финансовой инициативы включает несколько этапов: подписание контракта между представителями властной структуры и консорциумом частных организаций, который создается специально для реализации проекта. Владельцы консорциума – представители инвестиционных компаний, как правило, строительная фирма, банк и сервисные службы (провайдеры услуг). Крупные проекты финансируются посредством продажи корпоративных облигаций компании, осуществляющей проект. Небольшие проекты – напрямую через банковскую систему в форме предоставления «старшей» задолженности.

Отличительной особенностью схемы частной финансовой инициативы является ее долгосрочный характер, в среднем контракт заключается на 30–60 лет, в течение которого консорциум ответствен за предоставление услуг, которые ранее оказывались бюджетными организациями. Обязанностью властных структур является обеспечение соответствующих инструкций, создание эффективной системы мониторинга достигнутых результатов. Если результаты промежуточных проверок качества выполнения проекта не соответствуют поставленным целям, государство вправе прервать договор. В случае прерывания контракта государство вступает в права собственности, в то же время несет ответственность по выплате издержек, связанных с реализацией проекта. Процедура прерывания договора носит достаточно сложный характер и на практике осуществляется крайне редко. В системе межсекторного партнерства сторона бизнеса представлена, как правило, тремя основными участниками (юридическими лицами): холдинговая компания, компания, предоставляющая оборудование, и компания, предоставляющая услуги. Основным партнером со стороны бизнеса является холдинговая компания. Через систему вторичных контрактов в партнерские отношения включаются остальные частные фирмы, которые часто могут являться держателями акций холдинговой компании.

Германия, продолжая традиции кейнсианства, сохраняет значительное участие государства в решении социального вопроса как на национальном, так и на международном уровне, поддерживая инициативы частно-государственного партнерства в развивающихся странах. Одним из основных направлений работы немецкого правительства стало создание в 1997 году «Немецкого объединения по техническому сотрудничеству» – организации, курирующей сотрудничество между государственным сектором и частными партнерами на международном уровне. Стремительный рост числа частно-государственных партнерств в самой Германии приходится на 2004 год. Особое развитие данные формы сотрудничества получают на муниципальном уровне в различных социальных сферах и направлениях развития инфраструктуры. Безусловными лидерами по числу действующих ЧГП являются сферы образования (30%), спорта и туризма (28%), транспортных коммуникаций (19%) [11].

К отличительным чертам развития ЧГП в Германии следует отнести особенности законодательной базы, носящей более рестриктивный характер в отношении договорного права и системы государственных закупок, что характеризует темпы развития ЧГП как весьма умеренные. В то же время следует отметить постепенное развитие правительственных инициатив в институционализации ЧГП: в октябре 2004 года был предложен предварительный план пересмотра законодательства в отношении системы государственного снабжения. Для реализации проектов в области ЧГП Федеральным правительством были инициированы так называемые структуры поддержки и консалтинговые центры для обеспечения эффективной коммуникации и обмена информацией между партнерами.

Общее направление развития практик взаимодействия между бизнесом и властью на Западе свидетельствует о продолжении процесса институционализации модели частно-государственного партнерства не только на уровне

отдельных государств, но и на глобальном уровне, включающем во взаимодействие международные организации. Общий контекст возникновения ЧГП обусловлен распространением неолиберальных идей и сокращением роли государства в регулировании систем социального обеспечения. Основные преимущества ЧГП как модели реализации социальной политики состоят в распределении рисков и обязанностей между партнерами: государство как гарант стабильности, бизнес как инвестор и агент, обеспечивающий предоставление услуги/условий ее предоставления. Модель ЧГП может быть рассмотрена в качестве альтернативы приватизации, уменьшающей некоторые из её негативных последствий.

Важно отметить, что опыт развития частно-государственного партнерства на Западе позволяет говорить о важности создания посреднических структур в системе эффективной реализации ЧГП – консалтинговых фирм, исследовательских центров. Основными функциями подобных институтов являются консультирование и информирование потенциальных партнеров, изучение барьеров и факторов успешной реализации сотрудничества государства, бизнеса и общественных объединений. Анализ представленных кейсов также позволяет говорить о более успешном развитии модели ЧГП в странах так называемого «неолиберального» блока: Великобритании, США, Австралии. В то время как в странах с традиционно сильной ролью государства в реализации социальной политики, представляющих европейскую социальную модель, развитие частно-государственного партнерства происходит достаточно умеренными темпами, что может быть объяснено более жестким законодательством и строгими требованиями к потенциальным партнерам.

Актуальность обращения к проблематике частно-государственного партнерства в России вызвана необходимостью изучения одного из аспектов трансформации общественных отношений, связанного с институционализацией взаимодействия государственных органов и бизнеса в сфере реализации совместных социально-экономических проектов. Необходимость такого взаимодействия обусловлена потребностью решения социально-экономических, структурных, технологических и других стратегических задач развития страны, обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности, которое невозможно без интеграции экономического потенциала частного предпринимательства и возможностей государства. Дополнительным стимулом являются также масштабные изменения в общественном развитии, которые наблюдаются во многих странах. Эти изменения связываются в том числе со становлением новых посткапиталистических социально-экономических систем. Их обязательным условием и проявлением является тесное взаимодействие государства и бизнеса в реализации совместных социальных и экономических проектов.

В России частно-государственное партнерство рассматривается властями не только как делегирование определенных функций бизнеса государству, но и как потенциал для развития малого и среднего бизнеса, создания новых рабочих мест. Со стороны коммерческого сектора наиболее реально участие крупных субъектов, способных взять на себя существующие риски и лоббировать свои интересы.

Основной причиной участия российского государства в ЧГП является потребность общества в социально значимых услугах, которые государство должно обеспечивать, но не имеет для этого соответствующих материальных и организационных возможностей. Преимущества государства в использовании механизмов ЧГП заключаются в уменьшении бюджетных затрат на создание объектов, необходимых для оказания услуг, обязанность обеспечения которых лежит на государстве, и одновременном переложении рисков организации и качественного предоставления социальных услуг на частный бизнес. Для частного сектора интерес участия в ЧГП состоит в получении возможности продвижения на территориально и качественно новых рынках своих услуг, гарантированности заказа от государства на услуги в течение продолжительного периода времени и обеспечении определенного уровня доходности. Некоммерческий сектор, участвуя в подобных проектах, наиболее эффективно реализует собственные задачи по развитию профильной отрасли с объединением усилий всего общества.

Исследования российского опыта¹ партнерства бизнеса и власти показывают, что важным благоприятным фактором развития среды для ЧГП может быть территориальное стратегическое планирование, которое является организационным механизмом, обеспечивающим прозрачный и открытый процесс формирования политики местного развития. Стратегическое планирование позволяет учесть и согласовать точки зрения различных групп общества, добиться с их стороны поддержки, а значит, и привлечь дополнительные ресурсы для развития и реализации общественно значимых проектов. Данный вид планирования способствует возникновению совместных проектов частного и общественного секторов и их успешной реализации.

В экономической среде первоочередным условием эффективного функционирования частно-государственного партнерства, по мнению экспертов, является наличие устойчивой конъюнктуры рынка (надежность финансовых рынков, устойчивое финансовое положение подрядчика и т.д.). Во-вторых, необходимо пропорциональное разделение рисков и выгод между экономическими агентами. Проведенные исследования показывают, что представители бизнеса зачастую с опаской относятся к государству как партнеру, объясняя это рыночными условиями, которые предполагают наличие у каждого участника взаимодействия отличных друг от друга целей. Для бизнеса – это получение прибыли, а для государства – качественное обеспечение нужд населения. Партнерские отношения должны опираться на создание возможностей достижения максимальной рентабельности и минимальных рисков. В свою очередь, в обмен на предоставленные правовые гарантии стабильности государство может настаивать на новых формах контроля, на прозрачности отчетности. В-третьих, равноправные отношения предполагают прозрачность процедуры выбора партнера (частной компании).

Помимо внешних объективных условий эксперты выделили ряд субъективных факторов, оказывающих влияние на развитие частно-государственного партнерства. Становление новой для нашей страны

¹ По материалам экспертного опроса, проведенного в Пермском крае в 2008 г.

практики ЧГП предъявляет высокие требования к партнерам. Определяющим фактором в этих отношениях является активность властных структур, их способность взять на себя инициативу по привлечению бизнеса к совместной реализации проектов. Со стороны бизнеса необходимо наличие профессионально подготовленных, сильных в финансовом отношении, кредитоспособных партнеров. Для проявления инициативы со стороны бизнеса необходимо формировать доверие частных структур к власти, создавать позитивный имидж института частно-государственного партнерства.

Проведенные исследовательские работы позволили выявить проблемные зоны частно-государственного партнерства на региональном уровне. Основными политическими барьерами, препятствующими развитию ЧГП, являются: недоверие представителей бизнеса к органам власти как партнеру (частая смена приоритетов), низкий уровень инициативы со стороны региональной власти (государству необходимо генерировать проекты для ЧГП), отсутствие территориального стратегического планирования совместных проектов бизнеса и власти, коррупция в органах власти. Существенным недостатком является неготовность региональных властей к длительным срокам реализации проектов ЧГП, так как это связано с дополнительными рисками и расходом денежных средств, что, в свою очередь, осложняет реализацию крупномасштабных и долгосрочных проектов, необходимых региону. Среди институциональных барьеров можно выделить отсутствие структуры, которая бы курировала проекты ЧГП на региональном уровне, а также слабую правовую базу частно-государственного партнерства (локальные акты находятся в стадии разработки). Административным барьером стала низкая юридическая и экономическая культура подготовки и реализации проектов ЧГП (региональной и муниципальной власти необходимо привлекать бизнес-консультантов, которые могли бы оказать помощь по оформлению проектов для дальнейшего их представления инвесторам).

Противопоставление основных функций бизнеса и власти считается основным барьером на пути успешной реализации ЧГП. Данное противоречие видится в расхождении интересов бизнеса (в первую очередь получение прибыли и увеличение капитала) и государства как гаранта стабильности и благосостояния граждан. Перспективным направлением в рассмотрении частно-государственных взаимоотношений является использование сложившихся противоречий как основы для диалога и взаимовыгодного сотрудничества, состоящего в альянсе капитала и государственной власти.

Отношение предпринимателей¹ к взаимодействию с властями оценивалось по признаку «согласен/не согласен» с утверждением о необходимости сотрудничества для развития общества, с пониманием ЧГП в качестве механизма реализации задач развития страны и регионов и расширения возможностей самого бизнеса, использования его собственных ресурсов. Доверие региональной власти, ее действия в интересах развития

¹ По данным формализованного опроса 100 предпринимателей, проведенного в Пермском крае в 2008 г.

бизнеса, информированность предпринимателей о существующих проектах стали основными индикаторами исследования уровня готовности власти к участию в реализации общественно значимых проектов. Результаты формализованного опроса показали высокую степень готовности предпринимателей к участию в совместных проектах с властными структурами. Представители бизнес-структур подвергли сомнению тезис о невозможности партнерских отношений между бизнесом и властью в рыночном обществе и выразили уверенность в том, что «партнерство бизнеса и власти – залог процветания всего общества». Большинство предпринимателей положительно относятся к частно-государственному партнерству, суммарный индекс такого отношения к ЧГП по 100-балльной шкале составил 79,2 балла. Частно-государственное партнерство как взаимодействие бизнеса и власти воспринимается предпринимателями более оптимистично (индекс составил 87,5 балла). Индекс отношения к ЧГП как к пути развития региона и как к новым возможностям для бизнеса составил по 75 баллов.

Низкая оценка институциональных условий развития бизнеса связана с тем, что предприниматели весьма негативно оценивают деятельность всех уровней власти по поддержке бизнеса. Наибольшую критику получила работа муниципальных властей: более 80% опрошенных оценивают ее отрицательно. Средняя оценка этого показателя по 5-балльной шкале составляет всего 1 балл. Около 75 % предпринимателей дали негативные оценки деятельности региональных властей (средняя оценка – 2 балла). Примерно две трети респондентов отрицательно относятся к политике правительства (средняя оценка – 2 балла). Более половины опрошенных не удовлетворены действиями властей по привлечению инвестиций в экономику региона (средняя оценка – 2,5 балла).

Анализ ответов респондентов показал, что около трети предпринимателей знакомы с инициативами Президента и Правительства РФ по развитию частно-государственного партнерства. Большинство предпринимателей оценили опыт участия организации в проектах ЧГП на 3 балла по 5-балльной шкале. Большая часть респондентов, участвовавших в проектах частно-государственного партнерства, готова сотрудничать с государством и в будущем. Около половины респондентов, не взаимодействующих с государством ранее, заявили, что хотели бы принять участие в проектах ЧГП, причем предпочтительными формами сотрудничества для предпринимателей стали контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг, на поставку продукции для государственных или муниципальных нужд.

Оценка перспектив развития бизнеса в большей степени определяется ожиданиями предпринимателей в отношении будущего их компаний. Около двух третей опрошенных оптимистично рассматривают ближайшие перспективы своих предприятий, 70% предпринимателей положительно оценили долгосрочные перспективы развития бизнеса. Средние оценки соответствующих показателей – 4 (оценка перспектив на год) и 4 (оценка перспектив на 5 лет).

Текущее развитие бизнеса положительно оценивается менее чем половиной опрошенных предпринимателей (46%). Около 57% респондентов

прогнозируют увеличение объемов реализации производимой продукции (товаров, услуг). Средние оценки этих показателей составляют 3 и 4 балла.

В ходе опроса предпринимателям предлагалось оценить перспективность проектов ЧГП на различных уровнях власти в России. Наиболее перспективным, по мнению участников опроса, является федеральный уровень (средняя оценка по 5-балльной шкале – 4 балла). Перспективность проектов частно-государственного партнерства на муниципальном уровне была оценена бизнес-сообществом на 3,5 балла. Самым неперспективным уровнем для взаимодействия государства и бизнеса по результатам опроса стал региональный уровень (средняя оценка по 5-балльной шкале составила 3 балла).

Анализ ответов респондентов на вопрос: «Как вы считаете, насколько перспективными в РФ являются проекты ЧГП в нижеперечисленных сферах?» – показал, что большинство отраслей являются перспективными с точки зрения взаимодействия бизнеса и государства (шесть из восьми сфер были оценены на 4 балла по 5-балльной шкале). Наиболее привлекательными для сотрудничества бизнес-сообщества с государством являются сферы здравоохранения, дорожного строительства и ЖКХ. Менее привлекательными признаны такие отрасли, как образование, благоустройство территории, общественный транспорт. Самые низкие оценки перспективности проектов ЧГП получили экология и обеспечение общественного порядка и безопасности (средние оценки этих сфер по 5-балльной шкале составляют 3 балла).

Субъектам предпринимательства также было предложено выбрать сферы, в которых они хотели бы сотрудничать с государством. Около трети предпринимателей хотели бы участвовать в проектах ЧГП в отрасли ЖКХ, 28% опрошенных в позиции «другое» указали строительство. Чуть менее четверти респондентов выбрали благоустройство территории. Около трети предпринимателей заявили, что хотели бы сотрудничать с государством в таких отраслях, как транспортная инфраструктура (15%), социальное обслуживание (12%), общественный транспорт (10%). Однако существует связь между той отраслью, к которой относятся участники опроса, и той отраслью, которую они выбирают для сотрудничества с государством.

Наиболее привлекательными формами сотрудничества для предпринимателей являются контракты на выполнение работ и оказание общественных услуг (66%). Почти треть предпринимателей предпочла контракты на поставку продукции для государственных/муниципальных нужд. Чуть менее половины опрошенных высказались за контракты на управление и техническую помощь. Такие формы ЧГП, как аренда, акционирование предприятий и концессии, не пользуются популярностью среди бизнес-сообщества (11, 10 и 6% соответственно).

В ходе опроса предпринимателям предлагалось ответить на вопрос «Что, на Ваш взгляд, в большей степени сдерживает развитие частно-государственного партнерства в Пермском крае?». Большая часть респондентов ответила, что это «коррупция в органах власти» (69%), около половины опрошенных считают, что развитие ЧГП сдерживают «недостаток информации о возможности и преимуществах участия в проектах частно-государственного партнерства», «недостаточность правовой базы частно-

государственного партнерства», «недоверие представителей бизнеса к органам власти как партнеру» и «отсутствие инициативы со стороны региональной власти». Чуть менее четверти участников опроса отметили «отсутствие стратегического планирования в регионе». Менее значимыми барьерами в развитии ЧПП считаются «отсутствие инициативы со стороны бизнеса» (10%), «недостаточный потенциал бизнеса» (8%), «нестабильность политической обстановки в регионе» (5%).

В целом барьеры, препятствующие сотрудничеству бизнеса и государства, можно разделить на производственные, политические, правовые и финансовые. К производственному препятствию относится высокий уровень износа основных фондов, передаваемых частным инвесторам при входе на рынок. Не менее важным фактором является затратность производства, высокая стоимость капитального строительства и ремонта. Политическое препятствие – нестабильность обстановки, что также рождает определенные риски для бизнеса. Частный инвестор осознает опасность потери инвестиций от непрогнозируемой политики властей, в частности нестабильной тарифной политики.

Недоверие бизнеса к власти является серьезной проблемой для развития ЧПП. В качестве причин подобного отношения к власти представители бизнеса называют не только персонифицированный характер политики, но и сомнительные, изменяющиеся «правила игры». Выстраиванию партнерских отношений препятствует и негативная оценка бизнеса деятельности органов власти по его поддержке.

Правовым препятствием является законодательство, регулирующее частно-государственное партнерство, которое находится в процессе трансформации. Принятый закон о концессиях – безусловно, шаг в развитии нормативной базы, однако имеет множество недоработок и мало применяется на практике. По мнению экспертов, слабая нормативная база является одним из основных барьеров успешной реализации проектов ЧПП.

Финансовым барьером служит недостаточная прозрачность финансовых потоков, которая рождает неопределенность между участниками взаимодействия. Кроме того, долгий срок окупаемости инвестиционных проектов не позволяет получать быструю прибыль от партнерства.

Барьером при инициировании проектов частно-государственного партнерства остается принуждение бизнеса к сотрудничеству со стороны власти. Тормозом становится взаимодействие, выгодное лишь для государства, а для бизнеса являющееся новым видом административной ренты. Необходимо выявление вектора развития взаимодействия с обеих сторон, поиск взаимовыгодных решений как для бизнеса, так и для государства.

Интеграция экономического потенциала бизнеса и возможностей региональных и муниципальных властей для реализации территориальных интересов и обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности очевидна. Потребности такой интеграции определяются не только необходимостью решения конкретных текущих и долгосрочных экономических и социальных задач, но и происходящими глобальными изменениями в общественном развитии. Частно-государственное партнерство является одним из обязательных условий развития региональных и муниципальных образований. Многооб-

разные типы такого партнерства должны стать частью стратегии развития территорий.

Литература

1. *thepfi.net* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.thepfi.net>
2. *Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships*, Institute for Public Policy Research. London, 2001.
3. *Spackman M.* Public-private partnerships: lessons from the British approach/M. Spackman // *Economic Systems*. 2002. 26(3).
4. *Sussex J.* Public-private partnerships in hospital development: lessons from the UK's private finance initiative/ J. Sussex // *Research in Health-care Financial Management*, 2003. Vol. 8, № 1.
5. *Widdus R.* Public private partnerships for health: their main targets, their diversity and their future directions/ R. Widdus // *Bulletin of the World Health Organization*. 2001. Vol. 79, № 4.
6. *Wood G.* A partnership model of corporate ethics/G. Wood // *Journal of Business Ethics*. 2002. Vol. 40, № 1. P. 61–73.
7. *Quiggin J.* Private sector involvement in infrastructure projects/J. Quiggin // *Australian Economic Review*. 1996. 1st quarter. 51–64.
8. *UN Global Compact* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unglobalcompact.org/>
9. *На пути к глобальному партнерству* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/russian/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/215\(22/12/2005\)](http://www.un.org/russian/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/215(22/12/2005))
10. *International Labour Organization* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/english.pdf>
11. *Private-public partnership projects in Germany: a survey of the current projects at the Federal land and municipal level*. German Institute of Urban Affairs, 2006.