

Поможет ли государственно-частное партнерство выйти из стагнационной ловушки?¹

А.В. АЛЕКСЕЕВ, доктор экономических наук,
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирский национальный исследовательский государственный
университет. E-mail: avale@mail.ru

В.И. НЕФЁДКИН, кандидат экономических наук,
Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирский национальный исследовательский государственный
университет – Сибирский центр изучения проблем и перспектив развития
государственно-частного партнерства, Новосибирск. E-mail: vladnn57@gmail.com

В статье рассматриваются особенности действующей модели экономики России, обусловившие как быстрый рост в начале 2000-х годов, так и последующий период длительной стагнации. По мнению авторов, для выхода из стагнационной ловушки необходимо смещение акцентов в государственном регулировании экономики. От увеличения государственного сектора в экономике и экспансии крупных корпораций в важнейшие отрасли финансового и нефинансового секторов следует перейти к схемам партнерства, ориентированным на долгосрочное сотрудничество государства и бизнеса в разных сферах деятельности. Одним из форматов такого сотрудничества может стать государственно-частное партнёрство при условии, что оно не будет вынужденным для бизнеса. Изменения в законодательстве и практике его применения в направлении перехода к взаимовыгодным схемам отношений между публичной и частной сторонами соглашений о партнерстве могут трансформировать ГЧП в преимущественно инклюзивный институт, способствующий устойчивому экономическому росту. В сочетании с изменениями в мотивации национальных бизнес-элит это будет способствовать переходу к качественно новой модели развития российской экономики, основанной на разумном сочетании частной инициативы с государственной поддержкой стратегически значимых проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; муниципально-частное партнерство; стагнационная ловушка; экстрактивные институты; инклюзивные институты; устойчивый экономический рост; бизнес-элита

По мнению многих исследователей, действующая модель экономического развития себя исчерпала, существует высокая неопределенность в отношении перспектив восстановления

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Новосибирской области в рамках научного проекта № 18–410–540002/18.

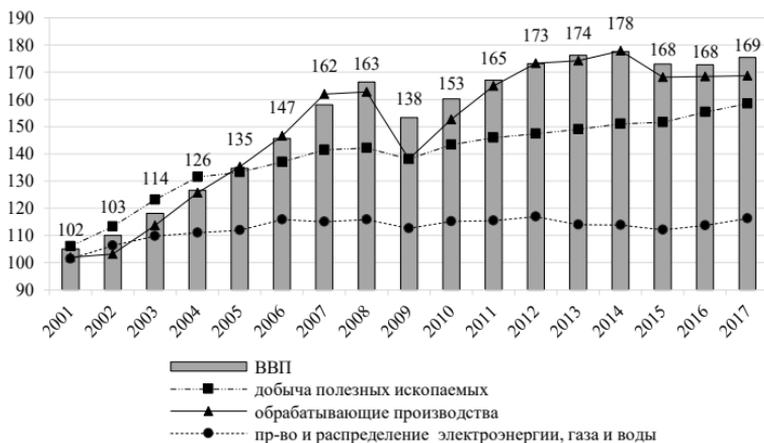
экономического роста [Аганбегян, 2016, Восстановление..., 2016]. По консенсус-прогнозу Центра развития ВШЭ, темп прироста ВВП в 2018 г. не превысит 1,7%, а в 2019–2024 гг. будет находиться в пределах 1,5–1,7%². Прогнозы международных финансовых организаций и Минэкономразвития РФ немногим оптимистичнее. Вместе с тем мнения о существенных характеристиках этой модели, а тем более о том, какая модель должна прийти ей на смену, сильно расходятся. С нашей точки зрения, основной потенциал экономического роста связан не столько с «исправлением ошибок» в часто критикуемой макроэкономической политике Правительства и Банка России, сколько со сферой институциональных новаций. Прежде всего речь идет об изменении характера взаимоотношений власти и бизнеса. В каком направлении должны происходить эти изменения, сможет ли государственно-частное партнерство (ГЧП), относительно новая форма взаимодействия власти и бизнеса, стать катализатором экономического роста – ключевые вопросы настоящей статьи.

Действующая экономическая модель – «Отцвели уж давно хризантемы в саду...»

Экономическая история России новейшего времени распадается на два периода. В первом из них модель экономического развития, сформировавшаяся в конце 1990-х – начале 2000-х гг., обеспечивала значимые темпы роста и соответствующую динамику социальных показателей. Второй период ознаменовался переходом к стагнации без сколько-нибудь обоснованных надежд на выход из нее в ближайшем будущем. Важной демаркационной линией стал кризис 2008–2009 гг. Он завершился почти 10 лет назад, но ключевые макропоказатели российской экономики до сих пор не сильно отличаются от результатов, достигнутых к 2008 г. Десять лет застоя – это много даже по меркам позднесоветского времени. Восстановительный рост ВВП в первые три года после глобального кризиса 2008–2009 гг. быстро сошел на нет после выхода экономики на предкризисный уровень (рисунок). Хуже того, стагнация последних лет сопровождается принципиально новыми и очень неприятными с точки зрения

² Высшая школа экономики. Институт «Центр развития»: Бюллетень «Комментарии о Государстве и Бизнесе» URL: <https://dcenter.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/222447917> (дата обращения: 12.09.2018).

макроэкономики симптомами: в 2014–2017 гг. впервые после «дефолтного» 1998 г. наблюдалось снижение реальных доходов населения. Таким образом, действующая модель исчерпала свой потенциал уже к 2008 г. – генерируемый ею впоследствии рост лишь компенсировал падение, этой же моделью и предопределенное.



Динамика ВВП и производства по видам экономической
деятельности в РФ в 2001-2017 гг. (2000 г. – 100%), %

Суть действующей модели экономического развития России – использовать благоприятную конъюнктуру мирового рынка сырьевых товаров и не мешать рыночным силам самим определять приоритеты развития материального производства и сферы услуг. Если они указывают на то, что сконцентрироваться следует на добыче нефтегазовых ресурсов, а на ренту, полученную в результате их реализации на мировом рынке, приобретать продукцию, которую производить в РФ «неэффективно», то так и следует поступать [Алексеев, 2018. С. 103]. В данной модели государство берет на себя функции аккумуляции и перераспределения сырьевой ренты и создания резервов на случай неблагоприятного изменения рыночной конъюнктуры. Это стратегия консервативного инвестиционного банкира – гарантированно заработать на высокой конъюнктуре и создать запас ликвидности на случай ухудшения рыночной ситуации.

Но экономика – не банкинг. Ее жизнеспособность определяется не просто наличием финансовых ресурсов, позволяющих пережить тяжелые времена, а способностью генерировать материально-вещественные потоки – основу жизнедеятельности общества – вне зависимости от внешних и внутренних приводящих обстоятельств. Длительный рост цен на мировом сырьевом рынке позволял в течение ряда лет обеспечивать относительно высокие темпы роста экономики, но так и не создал заделы для устойчивого, долгосрочного, независимого от внешней конъюнктуры роста доходов и уровня жизни населения.

Принципиальная особенность действующей модели – отсутствие четко выраженных приоритетов экономической политики. Э. Рейнерт называет её «отраслевой нейтральностью» [Рейнерт, 2017. С. 86] и отмечает, что в этих условиях некоторые виды экономической деятельности стимулируют рост, а некоторые, напротив, ему препятствуют. В целом же, по его мнению, такая политика ведет национальную экономику к весьма неблагоприятным результатам. Российская практика хорошо подтверждает эту точку зрения – высокие темпы роста обеспечивались за счет тех отраслей (сырьевой сектор, услуги и сельское хозяйство), которые, по мнению Рейнерта, препятствуют экономическому росту в долгосрочной перспективе.

Отметим, что в России отраслевая нейтральность и официальная риторика о необходимости поддержки малого и среднего бизнеса сочетались с действиями правительства по усилению позиций крупных корпораций. Под флагом «антикризисных мероприятий» в течение последнего десятилетия в стране происходило грандиозное перераспределение реальных активов, сопровождающееся ростом концентрации экономической власти в крупнейших корпорациях (прежде всего – государственных), имеющих штаб-квартиры в Москве и Санкт-Петербурге [Нефедкин, 2016]. Относительно независимые частные компании попадают под административно-судебный пресс, разворачивается своеобразное «огосударствление» экономики. Россия к середине 2000-х годов становится *единственной страной Восточной Европы, в которой происходит рост доли государственного сектора*. Прекратили существование крупнейшие частные нефтедобывающие компании («Юкос», «Сибнефть», «ТНК-ВР»), их активы перешли к находящимся под государственным контролем

«Газпрому» и «Роснефти». Произошла консолидация активов в телекоммуникационной отрасли вокруг «Ростелекома». Перманентно возрастают масса и доля контролируемых «Ростехом» активов в оборонном комплексе и других отраслях обрабатывающей промышленности. Примеры можно продолжать.

В управлении активами реального сектора концепция контроля взяла верх над концепцией развития. Не только государственные, но и крупные частные компании завоевывают новые рынки не столько благодаря развитию собственного производства, созданию новых продуктов, технологий и услуг, сколько за счет дружественного (и не очень) поглощения уже существующих бизнесов. Основные выгоды извлекаются не из создания новой добавленной стоимости, что стимулировало бы экономический рост, а из перераспределения наиболее привлекательных активов и перенаправления финансовых потоков в пользу компаний, обладающих большей экономической властью и административным ресурсом.

Окончательно рассматриваемая модель себя изжила ко второй половине 2014 г., когда сложившаяся в российской экономике ситуация «идеального шторма» – быстрое снижение цен на нефть и ввод санкций – вернули экономику на уровень 2011 г. (фактически 2008 г.) и до сих пор не позволяют ей продвинуться дальше. Отметим, что и качество роста, задаваемого этой моделью, как минимум, не *воплне* соответствует долгосрочным интересам развития страны. Так, за последние 16 лет производство (выборка по 700 видам) снизилось по 1/5 видов продукции добывающих производств, 1/3 обрабатывающих и 40% машин и оборудования³.

Отмеченная динамика дает основание утверждать, что стратегия встраивания российской экономики в мировую, которая базируется на принципе «непротивления рынку нерыночным государственным регулированием», не оправдала себя. Россия не только не стала полноценным участником глобальных цепочек в создании стоимости, но, в свете нарастающего на нее давления, уже едва ли не вынуждена бороться за статус сырьевого придатка.

³ Рассчитано авторами по ЦБСД Росстата. URL: www.gks.ru

Государственное/рыночное регулирование экономики – акцент на институты

Удручающие итоги преимущественно рыночного пути развития остро ставят вопрос о необходимости усиления государственного начала в регулировании экономики. Действительно, фундаментальная слабость рыночного механизма в конкретных условиях российской институциональной среды – малый горизонт планирования и, следовательно, ориентация на решение, по сути, тактических, но не стратегических задач развития. Его сила – в наличии встроенных механизмов контроля эффективности принимаемых инвестиционных решений. Обратная ситуация с государственным регулированием экономики. Фундаментальная сила государственного подхода – возможность осуществления инвестиций с учетом долгосрочных стратегических интересов развития национальной экономики. Слабость, соответственно, в традиционно низкой эффективности реализации таких проектов.

Однако логичное предложение – сдвинуть баланс в системе принятия экономических решений с «преимущественно рыночных методов» в сторону «руководящей роли государства» – не слишком популярно в экономическом сообществе, которое опасается, «как бы лекарство не стало хуже болезни». С этим тезисом можно и, по-видимому, нужно спорить, но мы бы отметили следующее обстоятельство. **Проблема больше/меньше рынка/государства в экономических решениях на самом деле вторична. Первичен характер интересов существующих в российском обществе элит и системы экономических и политических институтов, которые их реализуют.** А вот с этим все очень и очень непросто.

Современная российская элита сформировалась в период активного встраивания российской экономики в глобальную на основе растущего в физическом и денежном выражении экспорта нефтегазовых ресурсов. Наполнение бюджета за счет «национализации» природной ренты позволило со временем существенно увеличить государственные расходы и сделать выполнение государственных заказов и подрядов бизнесом, сопоставимым по эффективности с сырьевым экспортом. Это привело к формированию новой элиты, ориентированной на получение

административной ренты за счет выполнения заказов государства и государственных корпораций.

Главная проблема в том, что институциональная система, нацеленная на обслуживание старой и новой элит в современных условиях уже неспособна генерировать экономический рост. В этой системе экстрактивные институты, ориентированные на перераспределение ренты в пользу национальных элит, доминируют над инклюзивными институтами, мотивирующими экономических агентов на увеличение добавленной стоимости [Аджемоглу, Робинсон, 2017]. Так, по данным Доклада о глобальной конкурентоспособности, регулярно составляемого World Economic Forum, российская институциональная система – одна из худших в мире (83-е место из 137)⁴. Лишь в последние годы индексы, характеризующие качество институтов, демонстрируют некоторую тенденцию к улучшению.

Эволюционное преобразование национальной элиты с соответствующим реформатированием институциональной системы – редкое явление в мировой истории, связанное, как правило, с уникальным сочетанием особенностей национальной культуры, традиций и внешних обстоятельств. Национальный менталитет, в отличие от внешних обстоятельств, не может радикально измениться за несколько лет. Поэтому смена мотивации элиты – сложный, длительный и редко успешный процесс. Разрушение сложившихся норм и правил, по сути своей созидательное, задевает интересы значительной части общества. От создания новых институтов общество в целом в конечном счете выигрывает, но этот выигрыш проявится когда-то в будущем, в настоящем же смена форматов деятельности зачастую обесценивает приобретенные навыки и накопленный капитал и требует приобретения новых, что всегда болезненно.

Тем не менее, на наш взгляд, в современном российском обществе уже появился глубинный, хотя до сих пор четко не артикулированный запрос на такую трансформацию. Кроме того, быстро нарастающее санкционное давление сформировало ситуацию жесткого выбора: либо Россия меняет свою базовую экономическую модель, либо она перестает существовать как

⁴ The Global Competitiveness Report 2017–2018. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017–2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>

суверенное государство. Сочетание этих двух факторов создает предпосылки если и не для ускоренного перехода к новой модели, то хотя бы для старта этого процесса.

ГЧП – реальное и мнимое

В современных условиях важно правильно воспользоваться имеющимися шансами на преобразование российской экономической системы. По нашему мнению, необходимым условием изменений действующей модели экономического развития является переход к новым форматам взаимодействия государства и бизнеса, в том числе основанным на государственно-частном (ГЧП) и муниципально-частном партнерстве (МЧП). Как показали зарубежные и отечественные практики, ГЧП не является универсальным и простым способом решения экономических проблем. Это сложный и далеко не во всех случаях эффективный инструмент экономической политики, требующий «тонкой настройки» и избирательного применения. В связи с этим важно определить, что в реальности происходит с ГЧП в России, каковы возможности, ограничения и ожидаемые последствия его применения.

Ещё пять лет назад отмечалось, что «отсутствие в Российской Федерации достаточной правовой основы, единого научного подхода, а также сложившейся практики в отношении управления рисками в проектах ГЧП является серьезной проблемой при структурировании и реализации последних, в частности, и препятствием для развития ГЧП в целом» [Соколов, Маслова, 2013]. За последние пять лет произошли существенные изменения. Начиная с 2013 г. формируется рейтинг субъектов РФ по уровню развития ГЧП, который учитывается при расчете показателей Национального рейтинга состояния инвестиционного климата. В этом же году на Платформе поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА» появился информационный ресурс, аккумулирующий данные о ГЧП-проектах. Наконец, в 2015 г. был принят закон о «О государственно-частном и муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации», который по замыслу должен был создать основу унификации деятельности в сфере ГЧП/МЧП.

Отмеченные события оказали существенное влияние на статистику ГЧП-проектов. По данным портала Национального центра ГЧП, за 2013–2016 гг. количество проектов ГЧП/МЧП,

прошедших стадию коммерческого закрытия (т.е. дошедших до стадии подписания контракта), увеличилось со 138 до 2183. На начало 2017 г. совокупные инвестиционные обязательства публичной и частной сторон в этих проектах составляли 2,040 трлн руб., из них обязательства частных партнеров – 1,336 трлн руб. (65,4%)⁵.

Однако впечатляющие показатели роста не должны вводить в заблуждение. Очевидно, что создание базы данных для учета ГЧП-проектов само по себе способствовало росту их количества по мере наполнения этой базы. Другими словами, возросло количество проектов, учитываемых в данной базе как ГЧП. Кроме того, у субъектов Федерации в связи с появлением региональных рейтингов появилась очевидная заинтересованность в классификации большего числа инициатив как ГЧП-проектов. Другое важное обстоятельство – анализ конечных бенефициаров крупнейших государственно-частных проектов показал, что частные партнеры в данных проектах – это квазигосударственные компании [Пастуханов, 2018]. Это означает, что такие проекты в основном финансируются за счет государственного бюджета, госбанков и крупных государственных корпораций. Термин ГЧП в сочетании с такого рода проектами в данном случае лишь маскирует участие государства. По сути дела, такое партнерство было бы точнее назвать псевдо-ГЧП.

С одной стороны, на федеральном уровне в сферу ГЧП попадают проекты, которые, строго говоря, таковыми не являются (псевдо-ГЧП). С другой стороны, в некоторых субъектах Федерации получили распространение соглашения власти и бизнеса, не являющиеся в юридическом смысле ГЧП, включающие в том числе и инвестиционные обязательства частных компаний. Соглашения такого типа иногда называют квази-ГЧП [Гоосен и др., 2015]. На практике за этими соглашениями часто скрываются различные способы «добровольно-принудительного» обременения бизнеса социальными обязательствами. Такие соглашения со стороны местных администраций могут декларироваться как «инструменты развития региона», а со стороны предпринимателей восприниматься как своеобразный налог на возможность

⁵ Государственно-частное партнерство в России. 2016–2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf (дата обращения: 08.09.2018).

ведения бизнеса на данной территории. В частности, хорошо известен «кемеровский кейс». Администрация Кемеровской области в течение ряда лет заключала соглашения о социально-экономическом сотрудничестве с крупными собственниками, работавшими прежде всего в угледобывающей отрасли. Содержание этих соглашений выходило далеко за рамки классического ГЧП и включало, например, обязательства работодателя в виде инвестиций в инфраструктуру региона, роста заработной платы и социального пакета работников, создания безопасных условий труда и т.д. [Гоосен и др., 2015].

Похожие практики активно использовались и в других регионах. Под флагом концепции «социально-ответственного бизнеса» местные администрации решали свои задачи, дополняя имеющиеся у региона бюджетные возможности. Такой фискальный подход к партнерству региональных властей и бизнеса, возможно, в отдельных случаях и работает на развитие территории, но может приводить и к обратному результату – ухудшению инвестиционного климата в регионе. Бизнес, который жестко не привязан к территории (крупным промплощадкам, местам добычи полезных ископаемых, энергетическим объектам), будет в первую очередь развиваться в регионах, где такое «локальное» обременение меньше и, соответственно, уходить из тех мест, где аппетиты региональных властей слишком велики. Таким образом, текущие фискальные выгоды могут не компенсировать потери от ухудшения конкурентного потенциала региона в средне- и долгосрочной перспективе. По сути, это классическое проявление деятельности экстрактивных институтов, которые, как известно, плохо совместимы с устойчивым экономическим ростом.

Возникновение различных форм псевдо- и квази-ГЧП связано с вполне объективными проблемами, главной из которых является низкий спрос частного бизнеса на проекты ГЧП. Коммерческая выгодность проекта оценивается в процессе его структурирования, т.е. определения взаимных обязательств партнеров и финансовых параметров сделки, что, по сути, представляет собой распределение рисков между её участниками. Неудивительно, что многие инициативы по ГЧП-проектам не могут преодолеть этот этап. На практике стремление частного бизнеса минимизировать собственные риски затрудняет поиск подходящих партнеров и порождает коррупцию. Зачастую критическим параметром

является наличие (и величина) минимального гарантированного платежа концедента комиссионеру. Наличие такого платежа, например, вызвало волну критики и в конце концов поставило крест на проекте «мусорной концессии» в г. Новосибирске и других инициативах, связанных с развитием городской инфраструктуры⁶.

Законодательство о ГЧП – руководство по неприменению

Высокая активность в создании законодательной и нормативной базы ГЧП/МЧП, наблюдаемая в последние годы, часто рассматривается как позитивный фактор. Однако в отдельных случаях принятие новых законов и подзаконных актов не только расширяет возможности, но и создает новые ограничения для развития ГЧП.

Согласно принятому в 2015 г. 224-ФЗ, ГЧП ориентировано на трансфер ресурсов и компетенций частного бизнеса в общественно значимые проекты, которые традиционно осуществляются в основном за счет бюджетных средств. В первую очередь это объекты инфраструктуры (транспортной, инженерной и социальной), жилищно-коммунального хозяйства, образования и здравоохранения. В 2016 г. в данный список были добавлены имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции и (или) осуществления иной деятельности в сфере промышленности. Однако на практике реально работающими форматами ГЧП/МЧП до сих пор являются только концессионные соглашения (действие которых регулируется 115-ФЗ, принятым еще в 2005 г.) и соглашения в виде договоров о долгосрочной аренде с инвестиционными обязательствами.

Принципиально важным отличием соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве (СГЧП/МГЧП), предусмотренного 224-ФЗ, является то, что созданный в результате деятельности частного партнера объект остается в его собственности. В концессионном соглашении право собственности, напротив, закреплено за публичной стороной, что сдерживает применение концессионной схемы в промышленных

⁶ Мусорная концессия: ловушка для «невнимательных» чиновников. URL: http://sibkray.ru/news/2/884604/?sphrase_id=2076068 (дата обращения: 22.08.2018).

проектах. В частности, концессионер не может взять кредит под залог созданного им в рамках контракта имущества, что сильно сужает возможности внешнего финансирования.

Практика реализации проектов по схеме СГЧП/СМЧП, предусмотренной 224-ФЗ, по объективным причинам весьма ограничена, а в области создания промышленной инфраструктуры счет проектов и вовсе идет на единицы. Согласно данным Платформы поддержки инфраструктурных проектов («РОСИНФРА»)⁷, на стадии инициации находится всего один такой проект (в Санкт-Петербурге).

Есть и чисто юридические ограничения. Субъектам Федерации, в которых были приняты аналогичные региональные законы, предоставлен переходный период (до 2024 г.), в течение которого они должны осуществить синхронизацию федерального и регионального законодательства. Действующие проекты реализуются в режиме «дедушкиной оговорки»: к соглашениям, заключенным в соответствии с законами о ГЧП субъектов РФ и муниципальных образований до дня вступления в силу федерального ГЧП-закона, применяются положения указанных законов субъектов РФ и муниципальных образований до окончания срока их действия на условиях, на которых они были заключены.

Принятие новых законов порождает и новые барьеры. Экспертное сообщество, работающее в области ГЧП, обеспокоено введением обязательной, крайне сложной и трудоемкой процедуры обоснования сравнительного преимущества для всех проектов ГЧП и МЧП (по 224-ФЗ) независимо от масштаба и отрасли. По мнению специалистов, это одно из главных препятствий для появления реальных проектов в формате соглашений СГЧП/СМЧП⁸.

Отмеченные сложности, несомненно, замедляют распространение весьма перспективных, прежде всего для реального сектора экономики схем СГЧП/СМЧП. Но они преодолимы.

⁷ URL: <http://www.pppi.ru/projects?region=42&sphere=745&form=15> (дата обращения: 22.08.2018).

⁸ Экспертный релиз «Обоснование эффективности применения механизмов ГЧП». URL: http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/reliz-1-17_ocen.pdf (дата обращения: 16.08.2018).

ГЧП как инструмент развития

На наш взгляд, развитие реального, а не мнимого ГЧП следует понимать, прежде всего, как институциональную инициативу, цель которой не только и не столько замещение бюджетных инвестиций частным капиталом, сколько вовлечение частного бизнеса в совместные с государством проекты. Публичная сторона – субъекты государственной или муниципальной (в случае МЧП) власти – в данном случае заинтересована в привлечении капитала и компетенций частной стороны в обмен на снижение рисков и возможность получения коммерческих выгод от традиционно непривлекательных для частного финансирования проектов.

Реализация выгодных для бизнеса схем партнерства взамен навязанных под административным прессингом различных схем квази-ГЧП, на наш взгляд, может способствовать преодолению негативных тенденций во взаимоотношениях власти и бизнеса. Такое партнерство позволяет достичь приемлемого баланса интересов между политически сильным и экономически слабым государством и еще более слабым бизнесом и, главное, *дает шанс старым элитам вписаться в новую реальность, а не блокировать переход экономики к новой модели развития*. Действительно, ГЧП позволяет российской элите, не ослабляя присутствия в «родном» секторе, расширить свое влияние на инфраструктуру и сферу услуг и в связи с этим на обрабатывающие производства. Такой трансфер экономических интересов задает вектор изменений в мотивации российских элит: с преимущественно сырьевой, ориентированной на встраивание в мировую экономику на правах сырьевого придатка, на производственную, решающую задачу создания относительно независимой экономики.

Конечно, ГЧП – лишь один из элементов апгрейда российской институциональной системы, не претендующий на ее полноценное преобразование в систему инклюзивного типа. Тем не менее именно в последние годы его востребованность объективно резко возросла. В свете обозначившихся и быстро ужесточающихся внешних вызовов российское государство вынуждено принимать чрезвычайно ресурсоемкие стратегические решения по выстраиванию относительно независимой (по крайней мере, по критическим технологиям) от глобальной экономики национальной производственной системы. Без этого само существование российской государственности может оказаться под вопросом. Имеющиеся

ресурсы для реализации этой задачи весьма ограничены, а сложившаяся институциональная система если и создает условия для их генерации, то в размере едва достаточном (если вообще достаточном) для воспроизводства имеющейся производственной системы, но никак не для ее масштабного и сколько-нибудь быстрого преобразования.

Государство не может не ставить стратегические цели (хотя до начала санкционного давления оно «успешно» уклонялось от этой задачи). В рассматриваемом смысле **институт ГЧП/МЧП может работать на стратегические задачи национального развития, мобилизуя при этом и институты рынка, контролирующие эффективность решения этих задач.**

Сегодня российский несырьевой бизнес уклоняется от инвестиций в серьезные проекты с большими сроками окупаемости прежде всего потому, что не уверен в правовой защите своего права собственности на относительно длительном временном горизонте. Угроза, причем реальная, лишиться собственности, а зачастую и личной свободы по обвинению в несоблюдении налогового или иного законодательства – плохой стимул для инвестиций.

ГЧП не решает проблему институциональных угроз. Зато задача гарантирования спроса ему по силам. Государство, иницируя проект ГЧП, уже самим фактом его запуска задает долгосрочный спрос на продукт (услугу) проекта. Более того, по условиям контракта оно гарантирует денежный поток участнику ГЧП в случае, если будущие условия реализации продукта (услуги) изменятся против ожиданий на момент согласования проекта. Гарантированный же спрос (или приемлемая для бизнеса компенсация его изменения) – мощнейший фактор инициации инвестиционного процесса.

Таким образом, продвижение **ГЧП в современных российских условиях можно рассматривать как один из важных инструментов государственной политики, направленной на выстраивание новой модели экономического развития. Построение такой модели – необходимое условие выхода из стагнационной ловушки, в которой российская экономика находится уже почти десять лет.** Суть ловушки в том, что государство, ответственное за долгосрочные цели национального развития, не имеет ни достаточных компетенций, ни ресурсов

для их достижения. Бизнес же располагает и ресурсами, и компетенциями по их эффективному использованию, но у него отсутствует мотивация к принятию серьезных инвестиционных решений. Гарантированный со стороны государства будущий спрос и относительно эффективное использование имеющихся ресурсов бизнесом – хорошая основа для запуска масштабных национальных инвестиционных программ.

Возможности и решения

Наличие теоретической возможности решения проблемы не означает, что она *автоматически* будет решена на практике. Так, в настоящее время российская институциональная система, не отвергая ГЧП в принципе, успешно трансформирует (если не сказать, деформирует) его в целях поддержания и усиления влияния сложившихся элит, но не для преобразования производственного базиса страны. Не случайно институт ГЧП используется в основном при реализации инфраструктурных проектов. К последним относятся транспорт и энергетика (47% и 36% всех инвестиций, соответственно), а также водоснабжение и водоотведение (3%). Лишь 14% затрат здесь приходится на информационно-коммуникационную сферу⁹. Данные отрасли, безусловно, критически важны для экономики, однако их развитие является необходимым, но еще не достаточным условием для инициирования дрейфа экономики в сторону ускоренного развития обрабатывающих производств.

Эту ситуацию надо менять. Фундаментальная проблема – сопротивление переменам российских элит, ориентированных на извлечение ренты из реализуемых на мировом рынке сырьевых ресурсов. К счастью для российского общества, уже мировые элиты пытаются донести до своих российских визави (причем с каждым днем все жестче), что они сделают все от них зависящее, чтобы ранее неплохо работавшая российская экономическая модель прекратила свое существование. Внешнее давление дает понимание, что прежняя «страусиная» стратегия не срабатывает

⁹ Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации / Национальный центр государственно-частного партнерства. Москва, 2018. С. 7. URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/260418-rait.pdf> (дата обращения: 04.09.2018).

и, соответственно, порождает надежду, что в условиях навязанного извне и поддерживаемого внутренним социальным запросом выбора между экономической смертью и переменами, по крайней мере, часть элиты выберет перемены.

В этом смысле ГЧП – прекрасная возможность для сырьевой элиты и «королей госзаказа» диверсифицировать свои активы. На первый взгляд может показаться, что у них и без того нет ограничений в приобретении активов в других секторах экономики. На самом же деле серьезнейшим препятствием для этого является их «врожденное» неумение работать в жесткой конкурентной среде с неожиданно возникающими и столь же быстро исчезающими рыночными нишами. Через гарантию спроса механизм ГЧП в значительной степени снимает эту рыночную неопределенность и помогает сырьевой элите чувствовать себя относительно комфортно в новых для нее секторах экономики, что мы уже сегодня можем видеть на примере инфраструктурных ГЧП-проектов. Остается лишь распространить этот опыт на обрабатывающий сектор экономики, где *провалы* рынка с российской спецификой особенно наглядны.

На языке макроэкономики это означает, что государство, вместо того, чтобы все в большей степени контролировать предложение, увеличивая своё прямое присутствие в экономике, должно перейти к обеспечению посредством реализации ГЧП-проектов гарантированного спроса по отдельным, стратегически важным направлениям и тем самым стимулировать экономический рост. Принципиальное отличие от привычных госзаказов и господрядов состоит в том, что вместо «подрядчиков» и «исполнителей», заинтересованных в «освоении» бюджетных средств по принципу «чем больше – тем лучше», появляются частные инвесторы, которые будут стремиться использовать собственные (или заемные) средства с наибольшей эффективностью. Кроме того, частная сторона партнерства в данном случае будет иметь очевидные стимулы не только к экономии инвестиционных затрат, но и к своевременному и качественному выполнению проекта, поскольку на нее возлагается ответственность (в том числе коммерческая) за последующую эксплуатацию созданного объекта.

* * *

Развитие ГЧП в направлении взаимовыгодного партнерства предоставляет дополнительные возможности для выхода из системно-институциональной ловушки, в которой оказалось российское общество. **Формат ГЧП позволяет наиболее активным представителям национальных бизнес-элит начать процесс диверсификации своих активов в пользу обрабатывающих отраслей в комфортных для себя институциональных условиях – гарантированном спросе на продукцию новых капиталоемких проектов и определенной государственной защите от сильных иностранных конкурентов. Движение в этом направлении снизит сопротивление сложившихся элит объективной потребности системного преобразования российской экономики, даст мощный импульс технологическому развитию на инновационной основе.**

Бизнес и российская банковская система давно готовы к активизации деятельности в формате ГЧП. Слово за государством, которое, сказав «а» – признав «исчерпание возможностей экономического роста России, основанного на экстенсивной эксплуатации сырьевых ресурсов, на фоне формирования цифровой экономики и появления ограниченной группы стран-лидеров, обладающих новыми производственными технологиями и ориентированных на использование возобновляемых ресурсов»¹⁰, – как будто боится сказать «б». Под «б» мы понимаем комплекс политических решений по государственным гарантиям, фактической защите бизнеса на период его становления в качестве конкурентоспособного национального производителя мирового уровня.

Речь идет не об экспансии государства и аффилированных с ним крупных корпораций в реальный и финансовый сектор экономики, которую мы наблюдаем в течение последнего десятилетия, а о поиске и реализации партнерских схем взаимоотношения бизнеса и государства, создании для частного капитала стимулов к инвестициям в производственную и социальную инфраструктуру. Когда российские олигархи вместо зарубежных футбольных клубов, океанских яхт и недвижимости за рубежом

¹⁰ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642. С. 7.

станут вкладывать деньги в инновационную сферу, отечественные науку и образование, тогда и появится шанс преодолевать стагнацию, а ГЧП может стать одним из основных драйверов экономического роста.

Таким образом, ответ на поставленный в статье вопрос утвердительный. Однако он не безусловен. Если сохранится действующая практика, при которой партнерство рассматривается как способ заставить бизнес делиться с бюджетами разных уровней или обеспечить преференции бизнесменам, приближенным к власти, то влияние на экономический рост от подобного квази-ГЧП будет скорее негативным. Если же законы, принятые в последние годы, действительно заработают и обеспечат приток реальных частных инициатив и сопутствующих им инвестиций в приоритетные для развития страны и выгодные для бизнеса проекты, это будет способствовать экономическому росту и станет значимым фактором выхода экономики России из пресловутой стагнационной ловушки.

Литература

Аганбегян А. Г. Как преодолеть стагнацию и восстановить экономическое развитие // ЭКО. 2016. № 2 (500). С. 5–14.

Аджемоглу Д., Робинсон Дж. А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: ЭКСМО, 2017. 720 с.

Алексеев А. В. В поисках утраченного равновесия: между государственным регулированием и рыночной неопределенностью // ЭКО. 2018. № 3. С. 103.

Восстановление экономического роста в России: научный доклад / Отв. ред. В. В. Ивантер. М., 2016.

Гоосен Е. В., Никитенко С. М., Пахомова Е. О. Опыт реализации проектов ГЧП в России // ЭКО. 2015. № 2 (488). С. 163–175.

Ивантер В. В. Стратегия перехода к экономическому росту // Проблемы прогнозирования. 2016. № 1. С. 3–7.

Нефёдкин В. Экономическая власть крупных корпораций и развитие регионов // Вопросы экономики. 2016. № 3. С. 99–114.

Пастуханов А. Е. Практика реализации проектов с государственным участием в России и риски их развития // ЭКО. 2018. № 2. С. 177–189.

Соколов М. Ю., Маслова С. В. Управление рисками в проектах государственно-частного партнерства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. 2013. № 4.

Рейнерт Э. Спонтанный хаос: экономика эпохи рецессии. М.: Росспэн, 2017. 189 с.

Summary

Alekseev A. V., Nefedkin V. I., Institute of Economics and Industrial Production, Novosibirsk State University – Siberian Center for the Study of Problems and Prospects of Public-Private Partnership, Novosibirsk.

Will Public-Private Partnerships Help Overcome the Stagnation Trap?

The article discusses the features of the current model of the Russian economy, which led to both rapid growth in the early 2000s and the subsequent period of long stagnation. According to the authors, to get out of the stagnation trap it is necessary to shift the emphasis in the state regulation of the economy. From the increase in the public sector in the economy and the expansion of large corporations in the most important sectors of the financial and non-financial sectors should move to partnership schemes focused on long-term cooperation between the state and business in different areas. One of the formats of such interaction can be the development of public-private partnership (PPP) if it will not be of the nature of “quasi-PPP”, largely based on the forced for business interaction with the authorities under the scheme “money in exchange for loyalty” and mainly used for fiscal purposes and for the extraction of administrative rent. According to the authors, changes in the legislation and in the actual practice of its application in the direction of transition to mutually beneficial schemes of relations between the public and private parties to partnership agreements can transform PPP into a predominantly inclusive institution that contributes to sustainable economic growth. In combination with the transformation of the motivation of national business elites, this will facilitate the transition to a qualitatively new model of development of the Russian economy, based on a reasonable combination of private initiative with state support for socially significant projects.

Public-private partnership; municipal-private partnership; stagnation trap; extractive institutions; inclusive institutions; sustainable economic growth; business elite

References

- Aganbegyan A. G. (2016) How to Overcome Stagnation and Restore Economic Growth. *ECO. [ECO]*. No.2. Pp. 5–14. (In Russ.).
- Acemoglu D., Robinson J. Why nations fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Moscow, EKSMO Publ., 720 p. (In Russ.).
- Alekseev A. V. (2018) In Search of Lost Balance: Between State Regulation and Market Instability. *ECO. [ECO]*. No.3. Pp. 101–120. (In Russ.).
- Recovery of economic growth in Russia (2016). Scientific report. Ivanter V. V. Moscow, 32 p. (In Russ.).
- Goosen E. V., Nikitenko S. M., Pakhomova E. O. (2015) Experience of Realisation of Projects of Private-Partnership in the Russia. *ECO. [ECO]*. No.2. Pp. 163–175. (In Russ.).
- Ivanter V. V. (2016) Strategy of transition to economic growth. Studies on Russian Economic Development. No. 1. Pp. 3–7. (In Russ.).
- Nefedkin V. (2016) The economic power of large corporations and regional development. *Voprosy Ekonomiki*. No.3. Pp. 99–114. (In Russ.).
- Pastukhanov A. E. (2018) Realization of Public Participation Projects in Russia and their Development Risks. *ECO. [ECO]*. No.2. Pp. 177–189. (In Russ.).
- Reinert E. (2017) Spontannyj haos: ehkonomika ehpohei recessii. Moscow. Rosspehn Publ., 189 p. (In Russ.).