

# GR. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ БИЗНЕСА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ ВУЗОВ

Под редакцией **Е. И. Марковской**

2-е издание

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по экономическим направлениям*

**Книга доступна на образовательной платформе «Юрайт» [urait.ru](http://urait.ru),  
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

Москва ■ Юрайт ■ 2020

УДК 334(075.8)  
ББК 65.012.1я73  
Д41

**Редактор:**

**Марковская Елизавета Игоревна** — доцент, кандидат экономических наук, доцент департамент финансов Санкт-Петербургской школы экономики и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

**Рецензенты:**

*Песоцкая Е. В.* — доктор экономических наук, профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета;

*Лабудин А. В.* — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории Санкт-Петербургского государственного лесотехнического университета имени С. М. Кирова;

*Асаул В. В.* — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики строительства Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета.

**Gr. Взаимодействие бизнеса и органов власти** : учебник и практикум для вузов / Е. И. Марковская [и др.] ; под редакцией Е. И. Марковской. — 2-е изд. — Москва : Издательство Юрайт, 2020. — 368 с. — (Высшее образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-13132-1

Учебник содержит основные теоретические и практические положения, раскрывающие сущность экономических явлений и процессов, которые определяют основы взаимодействия государства и бизнеса, формы, модели и актуальные проблемы такого взаимодействия. Издание поможет студентам изучить имеющийся опыт взаимоотношений государства и бизнес-структур, проанализировать организационные и социально-экономические составляющие данных отношений, а также механизмы, обеспечивающие, с одной стороны, предоставление государством соответствующих условий, стимулирующих предпринимателей к участию в партнерских отношениях, а с другой — повышение активности бизнес-структур в инновационном развитии страны.

*Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по экономическим направлениям.*

УДК 334(075.8)  
ББК 65.012.1я73

*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.*

ISBN 978-5-534-13132-1

© Коллектив авторов, 2017  
© Коллектив авторов, 2020,  
с изменениями  
© ООО «Издательство Юрайт», 2020

# Оглавление

<b>Авторский коллектив .....</b>	<b>6</b>
<b>Предисловие .....</b>	<b>7</b>
<b>Глава 1. Теоретические подходы к взаимодействию государства и бизнеса .....</b>	<b>10</b>
1.1. Взгляды традиционных экономических школ на вопросы государственного регулирования .....	10
1.2. Принципы и методы государственного регулирования .....	29
1.3. Модели государственного регулирования .....	33
<i>Выводы</i> .....	40
<i>Практикум</i> .....	41
<i>Литература</i> .....	41
<b>Глава 2. Взаимодействие государства и бизнеса в условиях глобализации .....</b>	<b>42</b>
2.1. Глобальная конкуренция и разумный протекционизм .....	42
2.2. Инвестиционный климат страны: институциональный аспект ....	58
2.3. Государственные и корпоративные вложения в человеческий капитал: синергетический эффект .....	70
<i>Выводы</i> .....	83
<i>Практикум</i> .....	84
<i>Литература</i> .....	86
<b>Глава 3. Социальное партнерство власти, бизнеса и общества как фактор социально-экономического развития... 87</b>	<b>87</b>
3.1. Теоретические предпосылки социального партнерства .....	87
3.2. Сущность и формы социального партнерства .....	91
3.3. Практика тред-юнионистского социального партнерства за рубежом .....	100
3.4. Политэкономическая теория социального партнерства .....	107
<i>Выводы</i> .....	125
<i>Практикум</i> .....	126
<i>Литература</i> .....	126
<b>Глава 4. Особенности взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма государственно-частного партнерства .....</b>	<b>128</b>
4.1. Государственно-частное партнерство: теоретический и исторический аспекты .....	128

4.2. Формы реализации государственно-частного партнерства .....	138
4.3. Механизмы и модели государственно-частного партнерства .....	154
4.4. Российский закон о государственно-частном партнерстве .....	159
4.5. Оценка эффективности заключения соглашения о государственно-частном партнерстве .....	168
4.6. Государственно-частное партнерство за рубежом: общие сведения .....	179
4.7. Государственно-частное партнерство в России: современный опыт .....	189
4.8. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере ...	207
<i>Выводы</i> .....	220
<i>Практикум</i> .....	222
<i>Литература</i> .....	235

## **Глава 5. Практика применения антимонопольного законодательства в Российской Федерации..... 237**

5.1. Особенности проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках, определение долей хозяйствующих субъектов на рынках определенных товаров, работ, услуг .....	238
5.2. Понятие доминирующего хозяйствующего субъекта .....	248
5.3. Антимонопольное регулирование в сфере контроля недобросовестной деятельности .....	252
5.4. Виды злоупотреблений со стороны хозяйствующих субъектов своим доминирующим положением на рынках энергетических ресурсов .....	254
5.5. Основы контроля процедуры организации и проведения торгов со стороны субъектов естественных монополий и заключения договоров по результатам таких торгов (конкурсов и аукционов) .....	257
5.6. Типичные нарушения со стороны государственных заказчиков при проведении закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд .....	260
5.7. Предупреждения и предостережения как новый инструмент антимонопольного контроля .....	264
<i>Выводы</i> .....	266
<i>Практикум</i> .....	267
<i>Литература</i> .....	268

## **Глава 6. Экономические, правовые и организационно-психологические аспекты управления системой государственных закупок ..... 270**

6.1. Экономические и правовые основы функционирования системы государственных закупок .....	270
6.2. Система государственных закупок как организационно- качественная модель фрагмента общественной экономической деятельности .....	273
<i>Выводы</i> .....	285
<i>Практикум</i> .....	285
<i>Литература</i> .....	287

<b>Глава 7. Адаптационные механизмы во взаимодействии государства и бизнеса .....</b>	<b>288</b>
7.1. Подходы к понятию «адаптация» с позиций различных областей знаний .....	288
7.2. Адаптация в экономике с позиций экономической теории.....	291
7.3. Классификация адаптационных механизмов экономических субъектов .....	293
7.4. Особенности адаптации различных экономических субъектов российской экономики .....	296
<i>Выводы</i> .....	312
<i>Практикум</i> .....	312
<i>Литература</i> .....	313
<b>Глоссарий .....</b>	<b>315</b>
<b>Приложение 1. Учебно-методический комплекс по дисциплине «Взаимодействие государства и бизнеса».....</b>	<b>319</b>
<b>Приложение 2. Методика оценки рисков долгосрочного финансирования инвестиционного проекта.....</b>	<b>346</b>
<b>Новые издания по дисциплине «Взаимодействие бизнеса и власти» и смежным дисциплинам .....</b>	<b>368</b>

## Авторский коллектив

**Луссе А. В.**, кандидат экономических наук, доцент кафедры общей экономической теории и истории экономической мысли Санкт-Петербургского государственного экономического университета — гл. 1.

**Марковская Е. И.**, кандидат экономических наук, доцент департамента финансов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — предисловие (совместно с Н. С. Рагимовой); гл. 6 (совместно с И. В. Троицкой); гл. 7, глоссарий, приложения 1, 2.

**Медведь А. А.**, кандидат экономических наук, доцент кафедры национальной экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета — гл. 2.

**Привалов Н. Г.**, доктор экономических наук, профессор кафедры организации и управления Санкт-Петербургского горного университета; профессор кафедры национальной экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета; профессор кафедры экономической теории Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета — гл. 3, тесты.

**Рагимова Н. С.**, кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры национальной экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета — предисловие (совместно с Е. И. Марковской).

**Радушинский Д. А.**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории Санкт-Петербургского государственного лесотехнического университета им. С. М. Кирова — гл. 4.

**Троицкая И. В.**, кандидат психологических наук, доцент кафедры психологии Русской христианской гуманитарной академии — гл. 6 (совместно с Е. И. Марковской).

**Холодкова В. В.**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической кибернетики Санкт-Петербургского государственного экономического университета — гл. 5.

## Предисловие

Дисциплина «Взаимодействие государства и бизнеса» содержит теоретические и практические положения, раскрывающие сущность экономических явлений и процессов, которые определяют основы взаимодействия государства и бизнеса, формы, модели и актуальные проблемы такого взаимодействия.

Многие изучаемые проблемы взаимодействия государства и бизнеса носят дискуссионный характер. Современный мировой опыт демонстрирует высокую эффективность взаимодействия государства и бизнеса. В России основное внимание сосредоточено на формировании институциональных основ этих взаимоотношений, в том числе создании оптимальных форм взаимодействия государства и бизнес-структур, обеспечивающих выполнение стратегически значимых задач.

Вместе с тем в России во взаимодействии государства и бизнеса существует большое число проблем, которые препятствуют их эффективному сотрудничеству. Это недостатки правовой базы, определяющей права и ответственность сторон; несовершенство форм и методов реализации партнерских отношений; отсутствие конкурентных условий для эффективного сотрудничества; неразвитость инвестиционной и инновационной среды и т. д.

Усиливающееся в последние годы влияние крупных компаний на экономическое развитие страны обуславливает необходимость привлечения бизнеса к формированию инновационной политики государства, а также осуществления согласованных с ним действий, направленных на модернизацию производства и расширение внедрения инновационных технологий. Поэтому одной из отличительных особенностей освоения данной дисциплины является необходимость изучения имеющегося опыта взаимоотношений государства и бизнес-структур, анализа организационных и социально-экономических составляющих данных отношений, а также подробного анализа механизмов, обеспечивающих, с одной стороны, предоставление государством соответствующих условий, стимулирующих предпринимателей к участию в партнерских отношениях, а с другой — повышение активности бизнес-структур в инновационном развитии страны.

Изучение дисциплины «Взаимодействие государства и бизнеса» позволяет достичь как теоретических, так и практических целей.

Важнейшей теоретической целью является формирование у студентов целостного представления о механизме взаимодействия государства и бизнеса, об основных проблемах, возникающих в данном процессе. Практическая цель состоит в выработке у обучающихся элементарных навыков принятия решений.

Для достижения поставленных целей студентам необходимо:

- изучить и осмыслить понятийный аппарат теоретических основ государственного регулирования экономики;
- овладеть методологией исследования процессов взаимодействия государства и бизнеса;
- выявить систему связей, принципов и инструментов такого взаимодействия;
- развить способности к оценке способов взаимодействия власти и бизнеса;
- освоить закономерности развития экономических отношений между государством и бизнесом;
- сформировать понимание сущности проблем, возникающих в процессе взаимодействия государства и бизнеса;
- приобрести навыки самостоятельного анализа состояния конкуренции на товарных рынках, определения долей хозяйствующих субъектов на рынках товаров, работ, услуг;
- сформировать четкое представление об институциональных основах взаимодействия государства и бизнеса;
- выявить особенности инвестиционного климата в Российской Федерации;
- развить представления о характере поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития.

Дисциплина «Взаимодействие государства и бизнеса» относится к базовой части профессионального цикла основной образовательной программы бакалавриата по направлению подготовки «Экономика».

Для эффективного изучения данной дисциплины требуются знания, умения и навыки, полученные по дисциплинам «Экономическая теория» и «Макроэкономика». В свою очередь, освоение дисциплины «Взаимодействие государства и бизнеса» необходимо для таких учебных дисциплин, как «Институциональная экономика», «Экономика России» и др. Кроме того, изучение дисциплины предшествует подготовке выпускной квалификационной работы на степень бакалавра экономики, сдаче итогового государственно-междисциплинарного экзамена.

В результате изучения дисциплины студент должен:

**знать**

- основные понятия, категории и инструменты дисциплины;
- основные особенности ведущих школ и направлений макроэкономической науки;
- закономерности функционирования современной экономики на макроуровне;



- основные особенности российской экономики, ее институциональную структуру, направления экономической политики государства;

- основы построения, расчета и анализа современной системы показателей, характеризующих деятельность хозяйствующих субъектов на макроуровне;

***уметь***

- анализировать во взаимосвязи экономические явления, процессы и институты на макроуровне;

- выявлять проблемы экономического характера при анализе конкретных ситуаций, предлагать способы их решения с учетом критериев социально-экономической эффективности и возможных социально-экономических последствий;

- использовать источники экономической, социальной, управленческой информации;

- анализировать и интерпретировать данные отечественной и зарубежной статистики о социально-экономических процессах и явлениях, выявлять тенденции изменения социально-экономических показателей;

- проводить поиск информации по полученному заданию, сбор, анализ данных, необходимых для решения поставленных макроэкономических задач;

- осуществлять выбор инструментальных средств для обработки экономических данных в соответствии с поставленной задачей, анализировать результаты расчетов и обосновывать полученные выводы;

- строить на основе описания ситуаций стандартные теоретические и экономико-математические модели, анализировать и содержательно интерпретировать полученные результаты;

- на основе стандартных теоретических и эконометрических моделей прогнозировать поведение экономических агентов, развитие экономических процессов и явлений на макроуровне;

***владеть***

- методологией экономического исследования;

- современными методами сбора, обработки и анализа экономических и социальных данных;

- методами и приемами анализа макроэкономических явлений и процессов с помощью стандартных теоретических и эконометрических моделей;

- современными методиками расчета и анализа социально-экономических показателей, характеризующих экономические процессы и явления на макроуровне.

Издание предназначено для студентов-бакалавров, обучающихся по экономическим направлениям, магистрантов, обучающихся по различным направлениям, а также для преподавателей.

# Глава 1

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- взгляды традиционных экономических школ на роль государства в экономике;
- современные концепции о роли государства в экономике и взаимодействии государства и бизнеса;

**уметь**

- анализировать современную экономическую политику с точки зрения теоретических основ, заложенных различными экономическими школами;

**владеть**

- знаниями об эволюции взглядов различных экономических школ на взаимодействие государства и бизнеса.
- 

### 1.1. Взгляды традиционных экономических школ на вопросы государственного регулирования

Вопрос о характере взаимоотношений государства с субъектами экономической деятельности имеет первостепенное значение для обеспечения эффективности экономики и успешного функционирования экономической системы в целом.

В истории экономики имели место различные модели взаимоотношений государства и субъектов экономической деятельности, основанные как на принципе абсолютизма государственной власти, который наиболее ярко выражен в знаменитом выражении, приписываемом французскому королю Людовику XIV: «Государство — это я»<sup>1</sup>, так и на принципах свободы предпринимательства и доктрине невмешательства государства в экономическую жизнь.

---

<sup>1</sup> В разных источниках это высказывание приписывается Людовику XIV, который на заседании парламента Франции в апреле 1655 г. якобы сказал: «Вы думаете, господа, что государство — это вы? Ошибаетесь! Государство — это я!». Однако в опубликованных протоколах заседания данной фразы нет. По другой версии — британского журнала *Revue Britannique* (май 1851 г.) — фраза принадлежит английской королеве Елизавете I.

В истории экономической мысли мы наблюдаем эволюцию представлений о роли государства в экономике, как отражающих характер сложившихся взаимоотношений государства и субъектов экономической деятельности в данное время в данном месте, так и выражающих определенные идеологические и концептуальные взгляды на роль и функцию государства и его институтов.

Наиболее ранним сложившимся учением является **меркантилизм**, который возник в конце XV в. Своим названием учение обязано итальянскому слову *mercante* (торговец), которое, в свою очередь, произошло от более раннего латинского слова *mercanti* (торговать). Уже из названия ясно, что в основе учения лежат взаимоотношения, связанные с торговлей и денежным оборотом.

Представители меркантилизма были сторонниками активного вмешательства государства в экономическую жизнь, одновременно ожидая от него покровительства своим интересам в той или иной форме протекционизма. Сам термин «протекционизм» ввел в научный оборот один из наиболее ярких меркантилистов — А. Монкретьен в работе «Трактат о политической экономии» (1615), и с тех пор он широко используется для характеристики политики государства по защите интересов национального бизнеса. Кстати, Монкретьену принадлежит и заслуга введения в экономический оборот термина «политическая экономия».

Учение меркантилизма разделяют на ранний и поздний этапы, и направления государственного протекционизма на этих этапах различались. Ранний меркантилизм связывает рост богатства исключительно со сферой обращения, поэтому основное внимание уделялось денежному балансу. Так как деньги в те времена фактически отождествлялись с благородными металлами, то основной целью провозглашалось накопление золота и серебра. Яркий пример подобной политики являла собой Англия XVI и XVII вв. — в стране был принят ряд законов, ограничивающих возможности вывоза из страны золота и серебра и вводящих ограничения и запреты на предпринимательскую деятельность иностранцев, а также была введена система пошлин на ввозимые товары.

На более позднем этапе в учении меркантилизма мы наблюдаем отход от идеи денежного баланса в пользу активного торгового баланса, а в политике меркантилистов проявляется отказ от идеи ограничения вывоза драгоценных металлов и высоких импортных пошлин в пользу стимулирования собственного производства и экспорта. Идеи позднего меркантилизма широко использовались в политике практически всех европейских стран — от Франции времен Ж. Б. Кольбера до России времен Николая I.

В целом учение меркантилизма сыграло положительную роль в становлении капитализма и формировании институтов и инструментов государственного регулирования экономики, однако еще Адам Смит

отмечал ограниченность данной концепции как не способствующей свободному развитию рынков и основанной на неверных представлениях о причинах и природе богатства. Сегодня учение меркантилизма представляет интерес в основном с точки зрения истории развития экономической мысли, а в экономической политике ассоциируется с обоснованием протекционизма.

В противовес меркантилизму **физиократы** выдвинули принцип свободного предпринимательства, вошедший в историю экономической мысли как *laissez faire, laissez passer*<sup>1</sup> — принцип невмешательства, т. е. сведения к минимуму государственного участия в экономике. Теория физиократов имела большое значение именно для понимания природы возникновения богатства и развития экономики, но в меньшей степени являлось учением, которое можно рассматривать как доктрину экономической политики.

В трудах основоположника физиократов Ф. Кенэ показано, что основой богатства является не сфера обращения, а материальное производство (под которым, правда, Кенэ понимал преимущественно сельское хозяйство) и что именно в материальном производстве создается «чистый продукт» общества. Впервые были рассмотрены вопросы воспроизводства общественного продукта и распределения дохода между общественными классами. Однако каких-либо специальных рекомендаций по взаимоотношению государства и экономических субъектов в учении физиократов нет. Кроме собственно принципа невмешательства в этом учении подчеркивается мысль о «естественном ходе вещей», т. е. важности подчинения всех одним правилам, которые выражены в законодательстве, регулирующем экономическую жизнь.

Однако практическая реализация теории физиократов не была столь удачной. Так, другой известный представитель этой научной школы Ж. Тюрго был назначен в 1774 г. Людовиком XVI на пост генерального контролера финансов (фактически министр финансов в современной терминологии) и пытался провести ряд соответствующих реформ. Но если его начинания в защиту частной собственности и «естественного права» получили поддержку общества, то меры, направленные на осуществление экономического равенства всех перед законом, в частности в налоговой сфере, натолкнулись на противодействие дворянской элиты и не были реализованы до конца — менее чем через два года он вынужден был покинуть пост.

Тем не менее принципы свободы предпринимательства были заложены, а сама практика развития капитализма требовала их ре-

---

<sup>1</sup> *Laissez faire* (фр. — позвольте делать), *laissez passer* (фр. — пропуск, охранная грамота). Данный принцип можно трактовать как позволение свободно вести бизнес при охране интересов частного собственника.

лизации. И наиболее полное развитие они получили в трудах представителей классической школы политической экономии.

**Классическая школа** политической экономии своим рождением обязана трудам великого английского экономиста А. Смита, и в первую очередь его книге «Исследование о природе и причинах богатства народов», увидевшей свет в 1776 г. Смит впервые представил всестороннюю характеристику экономики как системы, функционирующей на основе единых принципов и законов развития, показал роль производительного труда как источника порождения богатства и благосостояния, указал, что в создании стоимости участвуют ключевые факторы производства — труд, земля и капитал и каждый из них вносит свой вклад в создание общественного продукта.

Особый интерес в работе А. Смита представляет анализ мотивов экономического поведения субъектов и обоснование принципов невмешательства государства в экономическую жизнь. Свобода предпринимательства — *laissez faire*, по мнению Смита, является краеугольным камнем экономики, а государственное вмешательство должно быть сведено к минимуму. Согласно Смигу каждый экономический субъект действует как «экономический человек», т. е. преследующий исключительно свою выгоду «эгоист». Однако это не означает, что миллионы «эгоистов» не смогут быть полезны друг другу в экономической деятельности без помощи извне со стороны государства. Дело в том, что невозможно извлекать выгоду, не будучи полезным другим членам общества. Если каждый свободен в своем выборе, то это означает не только свободу производства, но и свободу потребления, а это значит, что силы спроса и предложения будут уравновешивать друг друга, а любые дисбалансы должны устраняться «невидимой рукой рынка».

И в этом смысле свободная экономика представляется наиболее эффективной моделью с точки зрения как использования ограниченных ресурсов — ресурсы не будут тратиться на производство никому не нужных товаров, так и эффективности производства — рынок вытеснит за свои пределы непроизводительные производства и некачественную продукцию. Роль же государства сводится к созданию благоприятных условий для бизнеса и формированию единой для всех экономической среды — законов и институтов рынка.

В дальнейшем взгляды А. Смита были развиты в трудах других выдающихся представителей классического направления экономической мысли, таких как Д. Рикардо, Ж. Б. Сэй, Дж. С. Милль, А. Маршалл и многие другие. Каждый из них внес определенный вклад в развитие экономической теории, анализ процессов производства и потребления, сбережения и инвестирования, объяснение мотивов поведения субъектов рынка и т. д. Несмотря на имеющиеся различия в трактовке тех или иных вопросов, спорность и проти-

воречивость некоторых идей или теорий, все представители классической школы сходны в одном — в понимании роли свободного предпринимательства как основы экономической деятельности и незыблемости принципов невмешательства государства в экономику.

Сегодня обобщенные взгляды классической школы экономической теории мы изучаем в учебниках как во вводных курсах дисциплины «Экономика», так и в специальных курсах микроэкономики и макроэкономики. Современное представление о классической концепции основано на определенных основополагающих принципах функционирования экономики и характере поведения экономических субъектов, среди которых можно отметить следующие:

- экономика по своей природе является экономикой совершенной конкуренции, а наблюдающееся «несовершенство» рынков есть следствие внешнего воздействия, в первую очередь государственно-регулирующего и чрезмерных регламентаций;

- экономические субъекты действуют рационально, опираясь на формально выраженные объективные параметры состояния рынка и стараясь использовать всю доступную имеющуюся информацию;

- в отсутствие государственного регулирования цены являются гибкими, способными оперативно меняться в сторону как повышения, так и снижения;

- деньги нейтральны, и изменение их количества не может повлиять на реальные параметры экономики, отражаясь только в изменении цен.

Данные принципы, выраженные как постулаты функционирования экономики, позволяют представить экономику как саморегулирующуюся систему, которая находится в равновесном состоянии, а любые отклонения от него позволяют устранить встроенные стабилизаторы. Так, принцип совершенной конкуренции позволяет не допускать дефицитов или избытков на рынке благ, рациональность поведения способствует эффективному использованию ресурсов в производстве и потреблении, гибкость цен (как на товары и услуги, так и на факторы производства) обеспечивает наличие встроенных стабилизаторов, а нейтральность денег указывает на тщетность стимулирования экономики путем «накачивания» ее деньгами.

Что же остается за государством, по мнению классиков? Государство должно выполнять функции, обеспечивающие функционирование экономики как единого целого, а именно:

- устанавливать единый свод правил поведения в обществе, в том числе экономического поведения, сформировав законодательную базу для бизнеса и эффективную судебную систему;

- обеспечивать общественную безопасность ведения бизнеса;

— формировать и поддерживать функционирование общенациональных институтов, в первую очередь социальных, создание которых невозможно в рамках частной инициативы.

Однако экономическое развитие капитализма, особенно начиная с середины XIX — начала XX в., показало, что принципы свободного предпринимательства далеко не всегда и не везде приводили к ожидаемому результату. Усилились циклические проявления в экономической динамике, кризисы стали нормой, стала появляться высокая безработица, усилились социальное неравенство и расслоение общества. Возрастание концентрации производства привело к высокой степени его монополизации, что негативно сказывалось на его эффективности и подрывало принцип рациональности использования ресурсов. И в экономической науке стали появляться новые течения, которые указывали на имеющиеся противоречия и предлагали способы их устранения, в том числе обосновывая необходимость государственного вмешательства в экономическую жизнь.

При этом если одни ученые исходили из принципиальной жизнеспособности экономической системы свободного рынка и видели необходимость государственного регулирования лишь в ограниченных областях, в первую очередь в сферах распределения и денежного обращения, то другие считали систему свободного рынка обреченной, так как непреодолимые противоречия заложены уже в сфере производства.

Наиболее известным критиком системы свободной конкуренции был К. Маркс. В его главном труде «Капитал», заложившем основу такого экономического учения, как **марксизм**, мы сталкиваемся с анализом процесса воспроизводства на основе трудовой теории стоимости. Основное внимание Маркс уделяет процессу создания стоимости и присвоения прибавочного продукта в условиях эксплуатации. Выводы, к которым приходит К. Маркс, сводятся не только к отрицанию принципов свободного предпринимательства, но и к невозможности преодоления противоречий в условиях частной собственности. Таким образом, по мнению Маркса, необходимо не просто государственное вмешательство, а переделка самого государства, изменение социально-политического строя, т. е. создание государства, где производство основано на принципах общественной собственности на средства производства и плановом ведении хозяйства.

Идеи Маркса были развиты В. И. Лениным — основоположником советского государства, и в СССР в течение 70 лет существовало общество, основанное на провозглашенных К. Марксом принципах. В СССР государство было не просто основным субъектом экономики — оно регулировало практически все сферы экономической жизни. Всеобщее планирование, сочетаемое с ленинскими принципами учета и контроля, привело к созданию экономической системы,

получившей название командно-административной. Данная модель экономики в целом показала свою жизнеспособность, в первую очередь для выполнения крупномасштабных задач, требующих концентрации больших ресурсов. Однако недостатками системы оказались инертность и неспособность гибко реагировать на быстрые изменения потребностей. Лишенные самостоятельности субъекты экономической деятельности были скованы жесткими заданиями плана и лишены возможности для каких-либо маневров по изменению ассортимента структуры производства. В результате характерной чертой такой экономической системы стал дефицит на товарных рынках, но основным негативным качеством плановой экономики была низкая восприимчивость к инновациям. Все научно-технические достижения советской экономики связаны с реализацией крупномасштабных проектов, выполнение которых непосредственно контролировалось высшим руководством, причем реализация таких проектов, например, в космической или в оборонной области, происходила с некоторыми элементами конкуренции. Но во многих других отраслях экономики наблюдались устаревание технической базы производства, несоответствие ассортимента выпускаемой продукции структуре спроса, что зачастую приводило к неспособности экономической системы решать даже текущие задачи.

Экономисты классической школы сместили основное внимание с проблем формирования стоимости и анализа экономического поведения к проблемам, которые мы сегодня называем **микроэкономическими**. Так, были построены модели функционирования рынков в различных условиях конкуренции, с разной степенью несовершенства вплоть до полной монополии, что позволило конкретизировать условия формирования равновесия и оценить потери общества при нарушениях конкурентной среды. Большое внимание уделялось вопросам взаимодействия рынков и проблеме установления не только равновесия на каждом из них, но и общего равновесия на всех рынках одновременно.

Большой вклад в теорию рыночного равновесия внес французский экономист Л. Вальрас, которому принадлежит заслуга построения первой модели общего экономического равновесия. Вальрас представил экономику как систему взаимосвязанных рынков, на каждом из которых поведение экономических субъектов описывается функциями *спроса* и *предложения*. В результате ему удалось определить формальные критерии установления равновесия в экономике. В целом модель Вальраса дает нам представление об экономике как о саморегулирующейся системе, в которой возникающие дисбалансы устраняются за счет действия сил спроса и предложения. Однако некоторые моменты требовали специального рассмотрения, и Вальрас, который хотя и придерживался классических принципов саморегулирования, но отвергал представление об эко-



номике как о «чистой науке», обосновывал необходимость ограниченного государственного регулирования.

Во-первых, саморегулирование экономической системы возможно при условии, что все рынки являются рынками совершенной конкуренции, при этом принцип совершенной конкуренции был применен не только к отдельному рынку, но и к экономике в целом — и спрос, и предложение на каждом рынке зависят не только от цены товара данного рынка, но и от цен на все остальные товары. И для каждого отдельного субъекта — покупателя или продавца — постулируется невозможность повлиять на цену — цена определяется рынком, и при условии, что функции спроса и предложения известны, ценность каждого товара определена.

Однако в экономике есть один уникальный товар, который невозможно описать стандартными функциями спроса и предложения и ценность которого остается неопределенной. Этот товар — деньги. Вальрас был первым, кто широко использовал математические методы анализа в экономике. Его модель общего экономического равновесия представлена как система из  $n$  взаимосвязанных рынков, в которой можно определить ценность  $(n - 1)$  блага, т. е. переменных в модели  $n$ , а уравнений —  $(n - 1)$ , т. е. чисто математически «система не определена». Но Вальрас «элегантно» решает данный вопрос при помощи «закона Вальраса», согласно которому если в экономике, состоящей из  $n$  взаимосвязанных рынков на  $(n - 1)$  рынке, установилось равновесие, то оно также устанавливается и на  $n$ -м рынке.

Тем не менее Вальрас понимал, что проблема установления «ценности» имеет значение, учитывая, что в XIX в. денежная система была далека от идеала, потребность развивающейся экономики в деньгах возрастала, а использование лишь бумажных денег не имело общепринятых стандартов и правил. Такое положение дел приводило к скачкам цен, что сдерживало установление равновесных цен. Вальрас осознавал важность этой проблемы и понимал, что без участия государства ее не решить. Так, он предлагал осуществить привязку выпуска бумажных денег к биметаллическому стандарту при государственном регулировании денежного обращения.

Во-вторых, стала формироваться область, где государственное регулирование необходимо — монополизация рынков. Монополизация приводила к нарушению действия сил спроса и предложения, и, как следствие, нарушался один из основных принципов — невозможность влиять на цену, что, в свою очередь, приводило к невозможности саморегулирования экономической системы. В результате в условиях монополии нарушался принцип полезности, что имело следствием неэффективное и нерациональное использование ресурсов. Вальрас считал необходимым ограничивать влияние

монополий, преимущественно методами налогового регулирования; при этом он полагал, что наиболее действенным будет использование имущественных налогов, а налоги на доходы ограничивать не стоит, так как они стимулируют производство.

Еще одной сферой, где необходимо государственное регулирование, Вальрас считал сферу распределения доходов. Если в сфере производства действуют объективные законы спроса и предложения, основанные на принципе полезности, и любое вмешательство может лишь нарушить сложившееся равновесие, то в сфере распределения, по мнению Вальраса, многое подчинено «человеческой воле», и развитие экономики даже в условиях свободной конкуренции может сопровождаться усилением дифференциации доходов, а в условиях монополизации приводит к «несправедливости» распределения. Поэтому согласно Вальрасу, если в сфере производства доминирует принцип полезности, то в сфере распределения его должен заменить принцип справедливости.

Роль государства Вальрас видел в обеспечении равных для всех возможностей и в заботе о социально незащищенных слоях населения. Так, преодолеть несправедливость распределения он предлагал с помощью системы социальных пособий. Среди радикальных предложений Вальраса следует отметить национализацию земли — он считал, что это позволит повысить эффективность ее использования и, главное, получаемая с земли рента может служить источником финансирования производства общественных благ.

В дальнейшем идеи Вальраса об ограниченном государственном вмешательстве получили развитие и в экономической науке, и в практике государственного управления. В частности, необходимость выработки мер государственного регулирования в части ограничения монополизации не вызвала сомнений, и уже с начала XX в. мы наблюдаем развитие антимонопольного законодательства и стимулирования конкуренции, причем применяются не только налоговые методы, но и тарифное регулирование и прямое государственное администрирование. Также постоянно развивается государственное регулирование сферы распределения с помощью развития как системы налогов (например, путем установления прогрессивной шкалы налогообложения), так и системы социальных пособий.

Крупномасштабный кризис 1929—1933 гг., вошедший в историю как Великая депрессия, положил начало исследованиям, которые мы сегодня называем **макроэкономическими**. В их основе лежит фундаментальный труд Дж. М. Кейнса «Общая теория занятости, процента и денег», увидевший свет в 1936 г. Он положил начало не только новому разделу экономической теории — макроэкономике, но и одновременно породил новое направление экономической мысли — **кейнсианство**.

В отличие от экономистов классической школы Кейнс не только не отрицал государственное вмешательство в экономическую жизнь, но и придавал ему большое значение. В основе кейнсианской теории лежит представление об экономике как об экономике несовершенной конкуренции с достаточно жесткими ценами. Классики утверждали, что совершенная конкуренция имманентно присуща экономике, а несовершенство рынков есть результат внешнего, в первую очередь государственного, воздействия. Кейнс же считал, что экономику необходимо воспринимать такой, какая она есть — с монополистическими проявлениями, ограничивающими свободный вход на рынок, наличием институциональных факторов, делающих систему цен относительно жесткой, не способной выполнять функции встроенных регуляторов. Но главное — Кейнс исходил из того, что субъекты экономики не являются рационально действующими индивидами, так как их решения принимаются не на основе анализа объективных и наблюдаемых параметров конъюнктуры рынка, а под влиянием факторов преимущественно субъективного характера — психологических, традиций, окружения среды и т. п. И в результате «невидимая рука рынка» не способна свести в единое целое разноплановые интересы экономических субъектов.

В классической теории утверждается, что система свободного рынка способствует полному и рациональному использованию имеющихся ресурсов, а любое предложение автоматически порождает соответствующий спрос (так называемый закон Сэя). Кейнс же показывает, что экономика в силу разнонаправленности интересов различных ее субъектов не только неспособна эффективно использовать имеющиеся ресурсы, но более того — развивается в условиях их относительного избытка, и кризисы перепроизводства есть следствие неспособности экономической системы восстанавливать нарушения равновесия.

Особое внимание Кейнс уделял анализу характера поведения экономических субъектов. Спрос домашних хозяйств определяется той долей доходов, которую они направляют на потребление. Однако мотивы, которыми руководствуются домашние хозяйства при формировании спроса, по своему характеру иные, чем те, которыми руководствуются фирмы при формировании предложения.

С точки зрения классиков, домашние хозяйства продают фирмам факторы, те производят продукт, доход от продажи которого передается домашним хозяйствам, так как стоимость произведенной продукции без остатка раскладывается на сумму факторных доходов. При этом, так как часть доходов домашние хозяйства сберегают, проблема равновесия на рынке сводится к тому, чтобы эти сбережения не осели мертвым грузом «в сундуках», а были использованы другими субъектами экономики — фирмами для осуществления инвестиций. И вопрос лишь в том, чтобы сумма формируемых

домашними хозяйствами сбережений соответствовала объему инвестиционного спроса фирм. В «идеальной» экономической системе свободного рынка совершенной конкуренции вопрос решается просто — и домашние хозяйства, и фирмы как рационально действующие субъекты ориентируются на один и тот же мотив при формировании сбережений и инвестиций — мотив выгоды. В свою очередь, выгода определяется текущей ставкой процента, а так как рынок капитала свободный, то ставка процента гибкая и действуют силы спроса и предложения — находится такая ставка процента, при которой объем сбережений уравнивается объемом спроса на инвестиции. И в экономике в целом наступает равновесие.

Кейнс же показывает, что данный механизм в реальной экономике не работает. Формирование инвестиционного спроса со стороны предпринимателей происходит не только под влиянием процентной ставки, но и их ожиданий прибыльности и оценки рисков, Кейнс называет это *animal spiri* — «животным чутьем» предпринимателей.

Домашние же хозяйства распределяют доход на потребление и сбережение исходя не из колебаний процентной ставки, т. е. не из формальной «выгоды» долгосрочного характера, а из сложившихся предпочтений, формально выражаемых параметрами предельной склонности к потреблению и сбережению. При этом изменения величины потребления и сбережения происходят исключительно под влиянием изменения самого дохода, но не пропорционально, а в соответствии с так называемым основным психологическим законом — с ростом дохода люди склонны потреблять больше, но не в той степени, в которой растет доход.

Общий вывод из анализа мотивов поведения домашних хозяйств и фирм заключается в том, что в силу разного характера мотивов принятия решений в экономике на рынке благ (товаров и услуг) не может установиться автоматическое равновесие, а разбалансировка между спросом и предложением не только возможна, но и естественна. Более того, если равновесие и устанавливается, то происходит это в условиях неполного использования имеющихся ресурсов. Поэтому необходимо активное участие государства на рынке благ не только как одного из субъектов, осуществляющих закупки на рынке благ (государственные закупки), но и в качестве субъекта экономического регулирования.

Большое внимание Кейнс уделяет функционированию рынка труда. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что рынок труда — наиболее неравновесный рынок в экономической системе. Это обусловлено тем, что ставка номинальной заработной платы, которая в классическом варианте является гибкой и выступает в качестве автоматического регулятора спроса и предложения на труд, в реальности достаточно жестко фиксирована. Во-первых, номинальная заработная плата меняется не так уж часто, и если меняется, то не под

влиянием рыночных сил, а в результате переговоров предпринимателей и работников. Во-вторых, меняется она, как правило, только в сторону повышения, что происходит в периоды роста экономической активности. Снижению же номинальной заработной платы препятствуют действующие институты рынка труда и социальной организации общества — долгосрочные договоры, профсоюзы, трудовое законодательство. Поэтому предпринимателю бывает легче уволить нескольких работников, чем снизить заработную плату всем, или никого не увольнять, а повышать цены на продукцию, внося тем самым «вклад» в общий рост цен, что будет способствовать снижению реальной заработной платы.

В результате рынок труда функционирует с неполным использованием трудовых ресурсов, более того — равновесие на рынке труда устанавливается, как правило, при наличии некоторой безработицы, а полная занятость для экономики является не нормой, а, скорее, исключением из правил. Таким образом, закономерности, определяющие функционирование рынка труда, обуславливают необходимость государственного регулирования в сфере поддержания занятости и борьбы с безработицей, в том числе с помощью механизмов создания «государственных рабочих мест», например по проведению общественных работ.

В целом экономическая система по Кейнсу не может нормально функционировать без активного вмешательства государства, причем это касается абсолютно всех рынков, и реального сектора экономики — товарных и труда, и финансового сектора — рынков денег и капитала.

Так, на рынке капитала государство может выступать активным участником, размещая свои облигации. Тем самым государство, с одной стороны, предъявляет спрос на свободные сбережения домашних хозяйств, которые не предъявили фирмы, а с другой — может восполнить нехватку собственных доходов для осуществления программ по стимулированию экономики. Эти рекомендации Кейнса стали широко использоваться и используются и в настоящее время — мы наблюдаем, что на рынке капитала присутствуют два ключевых игрока — государство и бизнес, которые конкурируют за свободные финансовые ресурсы, формируемые преимущественно за счет сбережений домашних хозяйств. Кроме того, государство может активно использовать налоговое регулирование для поддержания экономической активности и выравнивания дисбалансов. В целом использование инструментов бюджетно-налоговой политики Кейнс рассматривает в качестве основного метода государственного регулирования.

Большое внимание Кейнс уделяет также анализу регулирования денежного рынка. В первой трети XX в. уже сформировалась современная двухуровневая банковская система, предусматривающая

жесткий государственный контроль над денежной эмиссией, и выработаны основные правила денежного обращения и эмиссии денег. Следовательно формирование предложения денег полностью находилось под контролем государства.

Кейнс не подвергал сомнению принципы функционирования банковской системы — в более-менее неизменном виде они сохранились и до настоящего времени. Однако он внес неоценимый вклад в развитие представлений о формировании денежного спроса и роли денег в экономике. До Кейнса считалось, что деньги нейтральны, они служат счетной единицей (мерой стоимости) и средством обращения, выполняют также функцию средства платежа и накопления. Но сами по себе деньги ценности не имеют, ценность имеет лишь то, что можно приобрести за деньги. Поэтому изменение количества денег в экономике не может оказать влияния на реальные параметры развития — объем производства и уровень занятости, а лишь приведет к пропорциональному изменению цен.

Кейнс же утвердил иное представление о роли денег в экономике — после Кейнса фраза «деньги имеют значение» зазвучала совершенно по-иному, во всяком случае, в среде экономистов. Он рассматривал деньги как элемент богатства, но не как олицетворение богатства, не в обиходном понимании, а как актив, в который домашние хозяйства могут направлять свои сбережения наряду с другими активами. Кейнс использовал идею Дж. Р. Хикса о том, что спрос на деньги является частным случаем проблемы выбора оптимального портфеля активов, и в таком понимании деньги представляют собой некий актив, владение которым вызывает альтернативные издержки.

Кейнс выделил три мотива денежного спроса:

— транзакционный мотив, отражающий потребность в деньгах для совершения текущих платежей;

— мотив предосторожности, отражающий потребность в деньгах для осуществления непредвиденных платежей;

— спекулятивный мотив, отражающий спрос на деньги именно как на актив.

Первые два мотива объясняют потребность в деньгах для совершения сделок, последний выражает желание иметь их как элемент имущества, т. е. актив.

Такое представление о наших мотивах денежного спроса имеет не только теоретическое значение, оно позволило вскрыть совершенно иные механизмы взаимодействия рынков, на которые ранее не обращали внимания. Дело в том, что, восполняя нехватку денег, или наоборот — избавляясь от их относительного избытка, домашние хозяйства такими действиями оказывают влияние на основной регулятор рынка капитала — процентную ставку, тем самым запускающая механизм, известный сегодня как эффект Кейнса. На измене-

ние процентной ставки реагируют предприниматели, изменяя объем инвестиционного спроса, что вызывает изменения в реальном секторе экономики, т. е. оказывается влияние на параметры рынка благ и, как следствие, на рынок труда.

Таким образом, изменение количества денег в экономике приводит к изменению не только уровня цен, но и объемов производства и занятости. Этот важнейший вывод положил начало денежно-кредитной политике в современной экономике. Однако следует иметь в виду, что влияние денег на экономику ограничено некоторыми пределами, так как в условиях роста экономики денежное регулирование целесообразно использовать в целях сдерживания, но не стимулирования экономической активности. В условиях спада денежное стимулирование возможно, но может не дать нужных результатов, поскольку экономика склонна при спаде впасть в ситуации, которые получили название ликвидной и инвестиционной ловушки.

Денежная теория Кейнса получила развитие в трудах другого известного экономиста — М. Фридмана, работы которого определили новое направление в экономике — **монетаризм**. Хотя монетаризм отталкивается от некоторых основных положений кейнсианства, но приходит в результате к совершенно противоположным кейнсианству выводам, и недаром теорию Фридмана часто называют новой количественной теорией, как бы подчеркивая, что она скорее продолжение классической традиции, нежели кейнсианских представлений.

Фридман, так же как и Кейнс, рассматривает деньги как один из видов активов, только расширяет состав этих активов, причем таким образом, что получается некоторая «привязка» каждого из активов к одному из макроэкономических рынков. В результате изменения на денежном рынке могут оказывать на реальный сектор не только косвенное воздействие, как это имеет место при эффекте Кейнса, но и прямое непосредственное влияние, через эффекты имущества и субституции. И выражение «деньги имеют значение» приобретает еще более значимый смысл.

Более того, Фридман считает, что влияние денег на экономику более сильное, нежели влияние изменений автономных расходов, и поэтому предостерегает от чрезмерного увлечения денежным регулированием. Дело в том, что в основе монетаристской теории лежит концепция перманентного дохода, которая появилась в рамках критики кейнсианской теории потребления, начавшейся после публикации исследований С. Кузнеца, который установил, что доля потребления в доходе домашних хозяйств на удивление постоянна и, следовательно, «основной психологический закон» ошибочен. Было предложено множество объяснений этому феномену, одно из них и принадлежит Фридману. Общий вывод из концепции пер-

манентного дохода таков: экономические субъекты стремятся к постоянному уровню дохода и потребления в долгосрочном периоде, несмотря на краткосрочные колебания текущего дохода. А так как именно доход определяет величину денежного спроса, то при постоянстве дохода спрос на деньги также постоянен. На колебания же денежного предложения субъекты будут реагировать тем, что будут запускаться различные механизмы влияния денежного сектора экономики на реальный, и далеко не всегда это приведет к положительным последствиям для экономики.

Поэтому для стабилизации экономики лучше всего из года в год поддерживать постоянный рост денежной массы, соответствующий долгосрочному прогнозу по росту ВВП.

Рекомендуемый Фридманом темп прироста денежной массы в обращении на уровне 3—5 % в год («золотое монетарное правило», или «денежное правило»). Регулирование величины и темпов роста денежной массы осуществляется методом таргетирования, предполагающим установление целевых ориентиров роста денежных агрегатов на предстоящий период исходя из ожидаемого повышения производственного потенциала и роста цен в течение таргетируемого периода, а также учет количественных параметров денежной массы в действиях всех участников рынка.

Стабилизация цен, нивелирование инфляционной компоненты в результате политики таргетирования ведет к стимулированию конкуренции. В этих условиях происходит восстановление механизма равновесных цен, ориентирующих инвестора на вложение в более прибыльные сферы инвестиционной деятельности. Использование монетарного правила должно учитывать долгосрочные цели. Общее изменение денежной массы за определенный период не должно превышать расчетного долгосрочного темпа.

Средствами регулирования экономики монетаристы считают также достижение сбалансированности государственного бюджета (сокращение бюджетного дефицита), установление высоких процентных ставок. С целью воздействия на инвестиционный процесс государство использует также снижение налогового бремени.

Классическая теория, кейнсианство и монетаризм и сегодня остаются основными концепциями, определяющими характер экономической политики. Но наряду с ними следует упомянуть и о других направлениях экономической мысли, оказавших влияние на методы и формы государственного регулирования.

**Институционализм** (от лат. *institutum* — учреждение) — направление социально-экономических исследований, которое возникло в конце XIX — начале XX в., рассматривает экономическую организацию общества как комплекс различных *институтов*. К институтам представители данного направления относят конкуренцию, профсоюзы, налоги, государство, монополии (корпорации),



устойчивый образ мышления, юридические нормы, объединения граждан и др. Экономисты рассматривают как систему отношений между хозяйствующими субъектами, которые формируются под влиянием экономических и неэкономических факторов.

Представители институционализма выступили с резкой критикой маржинализма — неоклассической теории рыночного равновесия с ее базовыми категориями предельной полезности и производительности. Они утверждали, что концепция классического общества свободной конкуренции XIX в. перестала отвечать реалиям современности, а рынок стал одним из многочисленных экономических институтов, таких как корпорация, государство и др. Рынок способствует обогащению только крупных монополизированных предприятий, навязывающих свои товары и услуги потребителю.

Развитие институционализма в начале XX в. параллельно с неклассической школой было инициировано наметившимся усилением роли государства в правовом и ином регулировании экономических процессов. В результате возникла необходимость в новом подходе к исследованию экономических явлений, основанном на признании важности социальных норм и постулатов деятельности субъектов хозяйствования, а также в подходе, раскрывающем механизмы действия и тенденции изменения этих норм и обеспечивающих их социальных институтов.

Согласно основной доктрине институционализма государство должно оказывать постоянное активное воздействие на нормы и правила поведения субъектов экономической деятельности, т. е. направлять эволюцию или отбор институтов, поскольку спонтанная эволюция общественных отношений не всегда следует выбору вариантов, адекватных конкретной стадии и уровню развития экономики в той или иной стране.

Различают социально-психологический (1890—1920-е гг.), социально-правовой (1920—1940-е гг.) и социально-технологический (1950—1980-е гг.) институционализм. Автор социально-психологического институционализма Т. Веблен считает, что основа развития институтов — «инстинкт мастерства», «инстинкт к освоению новых знаний» и родственные чувства («инстинкт семьи»), а основатель социально-правового институционализма Дж. Р. Коммонс — что это право, юридические отношения, в частности между работодателями и работниками.

Представители социально-технологического направления (поздний институционализм) Дж. Гэлбрейт, Р. Арон, Я. Тинберген и другие основой экономического развития называют внедрение науки и техники в производство и исходя из этого обосновывают индустриальное, постиндустриальное, информационное и другие, лишенные конфликтов, формы общества.

Корпорация, в которой происходит отделение собственности от управления и осуществляется планомерное развитие в единстве со стихией мелкого и среднего предпринимательства, представляет собой качественно новый элемент экономических институтов. При этом ключевым экономическим институтом, основой современного им общества и будущей общественной системы представители институционализма считали государство, которое проводит активную социальную политику, применяет индикативное планирование и регулирование хозяйственной жизни. Идеалом общественного устройства они провозгласили *государство социального благоденствия*, а условием его построения — действенный социальный контроль.

**Посткейнсианство** (неокейнсианство) — одно из направлений развития западной экономической науки, которое рассматривает теорию Кейнса лишь в качестве одного из элементов новой системы экономических взглядов наряду со взглядами представителей институционального направления (их теорий рынка и ценообразования) и с некоторыми положениями теории К. Маркса по проблемам капиталистического воспроизводства.

Наиболее известными представителями данного направления являются экономисты А. Лейонхуфвуд (США), Дж. Робинсон (Великобритания), Л. Пазинетти (Италия) и другие. Критикуя положение неоклассической школы о способности рыночной системы обеспечить стабильный экономический рост и решить социальные проблемы, они пытаются разработать такую теорию производства и распределения продуктов, в которой темпы экономического роста, норма накопления капитала будут зависеть от распределения национального дохода между трудом и капиталом.

Значительную роль посткейнсианцы отводят анализу денег и денежно-кредитных ресурсов, образованию и нестабильности денежного спроса, которые в состоянии повлиять на процесс воспроизводства. Инфляцию они объясняют особенностями монополистического ценообразования и другими факторами, связанными с издержками производства, а финансовую нестабильность — ожиданием в условиях неопределенности, влияющим на динамику процентных ставок, оценку будущих прибылей и цен различных финансовых активов. Чтобы преодолеть инфляцию, необходимо, по их мнению, традиционные методы бюджетной и кредитной политики дополнить политикой доходов, предусматривающей добровольное соглашение профсоюзов, монополий и государства о темпах роста своих доходов в соответствии с определенными ориентирами роста производительности труда. Ими была разработана теория акселератора (от лат. *accelerate* — ускорять), в которой раскрывается зависимость прироста инвестиций от прироста дохода и которая органично дополняет концепцию мультипликатора. При этом уста-

навливается, что каждый процент прироста дохода обуславливает больший процент прироста инвестиций.

Многие посткейнсианцы выступают за разработку долгосрочной стратегии регулирования экономики, проведение глубоких структурных реформ, внедрение системы национального планирования экономики и т. д. Эти идеи в рамках посткейнсианства получили название левого кейнсианства. Его сторонники (П. Сраффа, Л. Пазинетти и другие) выступают за ограничение власти монополий и их прибылей, уменьшение военных расходов, расширение социальных программ, развитие образования, здравоохранения, социального страхования, жилищного строительства, справедливое распределение и перераспределение национального дохода, более эффективную антикризисную и антициклическую политику государства. Такая политика должна осуществляться прежде всего через государственный бюджет с использованием стабилизаторов (налогов, выплат на социальное страхование и др.).

**Неоклассический синтез** — обобщающая экономическая концепция, в которой объединяются рациональные элементы теории ценообразования и распределения доходов неоклассицизма и кейнсианской теории роста национального дохода. Согласно этой концепции в зависимости от состояния экономики следует применять либо кейнсианские, либо неоклассические рецепты воздействия на нее, но прежде всего — денежно-кредитные методы, и по мере усложнения экономической системы необходимо всемерно совершенствовать методы государственного регулирования экономики.

Сторонники неоклассического синтеза рассматривают теорию общего экономического равновесия как идеальную модель функционирования экономической системы. Но в отличие от неоклассиков они предлагают использовать различные методы государственного регулирования. Поэтому концепцию неоклассического синтеза еще называют ортодоксальным кейнсианством. Его наиболее известными представителями являются американские экономисты Р. Хансен, П. Самуэльсон, Дж. Хикс, которых считают авторами теории доходов — расходов как ортодоксальной версии кейнсианской доктрины. По мнению П. Самуэльсона, решение ключевых проблем денежной и финансовой политики с помощью теории дохода придает законную силу классическим истинам.

В противовес кейнсианской модели мультипликатора Дж. Хикс предложил модель  $IS — LM$ , показывающую с помощью соответствующего научного аппарата отличие между законом Сэя, согласно которому предложение порождает спрос, и законом Вальраса, определяющим, что сумма предложения, т. е. сумма доходов и расходов в обществе, совпадают. При этом в доходы включаются и денежные сбережения, их определенный объем находит проявление в спросе и предложении данного товара (т. е. денег), что, в свою

очередь, влияет на равновесие экономической системы. Анализ совокупного спроса осуществляется Хиксом в производственном (реальном) и денежном секторах. Главным условием равновесия в первом из них он называет равенство инвестиций и сбережений, во втором — равенство спроса на ликвидность и денежной массы.

**Неолиберализм** — это совокупность взглядов, основным содержанием которых является отрицание необходимости вмешательства государства в экономическую жизнь и понимание механизма саморегулирующегося рынка как единственного эффективного регулятора хозяйственных процессов. За государством остается функция охраны существующей системы. Идеи экономического либерализма основательно разработал А. Смит, выступавший за отмену остатков регламентации промышленности и торговли государством.

Положительной стороной либерализма была его направленность против феодальных порядков, чрезмерной цеховой регламентации. Ярче всего идеи экономического либерализма сформулированы Ж. Б. Сэем в законе, гласящем, что предложение порождает собственный спрос, а капитализм способен без вмешательства государства стихийно и автоматически восстанавливать экономическое равновесие.

Методологической основой либерализма является принцип индивидуализма, согласно которому в обществе должна существовать естественная свобода человека, его независимость от социума, а отстаивание своих интересов отдельными индивидуумами ведет к удовлетворению общественных интересов, к общественному благополучию. Такие взгляды в значительной мере отражали специфику капитализма эпохи свободной конкуренции. Идеи экономического либерализма господствовали до кризиса 1929—1933 гг. На смену им пришли учение Дж. Кейнса и практическое воплощение ряда институциональных идей в экономической политике президента США Ф. Д. Рузвельта (одно из доверенных лиц последнего — институционалист У. К. Митчелл).

Современные последователи экономического либерализма — американские ученые-неолибералы Л. Мизес и Ф. Хайек — выступают за минимальное вмешательство государства в экономику, предоставление максимальной свободы предпринимателям и торговцам. Л. Мизес абсолютными основами цивилизации называл частную собственность, свободный обмен и разделение труда, на котором основывается такой обмен. Но регулируемую при социализме экономику он считал запланированным хаосом, поскольку цены в ней не отражали соотношения спроса и предложения. Ф. Хайек активно отстаивал идею максимальной свободы человека, преимущества рыночной системы над смешанной, считал капитал вечной категорией. По его мнению, регулирование хозяйственной деятельности разрушает механизм передачи информации.

## 1.2. Принципы и методы государственного регулирования

Государство представляет собой совокупность всех государственных учреждений и институтов. Государственные институты многообразны как по своему составу и структуре, так и по целям и задачам функционирования. Это не только собственно правительственные учреждения, но и различного рода общественные и социальные институты, которые по роду своей деятельности реализуют общенациональные, т. е. государственные, интересы. Однако для целей экономического анализа мы объединяем их в один субъект — государство.

Основная задача государства состоит в производстве общественных благ, т. е. таких благ, которые производятся в интересах всего общества и предоставляются гражданам бесплатно. К ним относятся обеспечение безопасности, социальная защита, развитие науки и культуры, формирование социальной инфраструктуры и т. п. Деятельность государства не преследует цели извлечения прибыли и направлена на реализацию общенациональных интересов.

Для обеспечения своей деятельности государство как субъект экономики формирует доходы и расходы. Доходы представляют собой налоги и платежи, а также доходы от государственного предпринимательства и продажи государственной собственности (приватизации). Государственные расходы подразделяются на государственные закупки, расходы на государственное управление и содержание государственных учреждений, трансферты и расходы по обслуживанию государственного долга. Важнейшей функцией государства является предложение денег.

Экономика как сложная система не может выделить ярко выраженную единственную цель функционирования — что хорошо для одних субъектов, может не годиться для других. Таким образом, государство сталкивается с проблемой необходимости достижения сразу нескольких целей, при этом необходимо учитывать возможные противоречия между их достижением. Поэтому важнейшим вопросом является нахождение оптимального сочетания целей для конкретного периода. Что выбрать: борьбу с безработицей или инфляцией, повышение темпов роста или сохранение окружающей среды — эти вопросы стоят перед любым правительством.

Цели экономической политики можно разделить на экономические и социальные.

Экономические цели включают:

- поддержание темпов экономического роста и роста благосостояния;
- обеспечение полной занятости и борьба с безработицей;
- сдерживание инфляции и обеспечение устойчивости национальной валюты;

— поддержание положительного сальдо платежного баланса.

К основным социальным целям относятся:

— обеспечение социального равенства, преодоление неравномерности распределения доходов;

— обеспечение бесплатного образования и медицинского обслуживания;

— налаживание системы пенсионного обеспечения, охраны труда и здоровья граждан;

— формирование благоприятной окружающей среды и улучшение экологической ситуации.

Социальные цели могут меняться, дополняться и уточняться в зависимости от состояния экономики и запроса общества на социальные услуги государства.

Экономические цели достигаются путем формирования налоговой политики и осуществления государственных закупок. Объем и структура государственных закупок отражают приоритеты экономической политики государства.

Социальные цели достигаются как с помощью государственных закупок, так и путем предоставления трансфертов.

Трансферты можно разделить на трансферты гражданам, трансферты фирмам и трансферты территориям.

Трансферты гражданам представляют собой систему социальных пособий — по безработице, малоимущим, пособия по поддержанию материнства и детства и др.

Трансферты фирмам выделяются в форме субсидий на производство социально значимых товаров, в целях поддержки значимых отраслей экономики и национального производителя.

Кроме того, государство ставит задачу формирования благоприятных условий для развития бизнеса, формирует институты для его функционирования, обеспечивает развитие инфраструктуры экономики.

Для реализации целей государственного регулирования используются различные инструменты. Инструменты государственного воздействия можно разделить на две группы — административные методы прямого воздействия и меры экономического воздействия в целях стимулирования экономики.

Административные методы — это антимонопольное регулирование, регулирование ценообразования, администрирование путем издания циркуляров, протекционизм и др. Все они базируются на силе государственной власти и включают в себя меры запрета, разрешения или принуждения.

Экономические методы можно разделить на фискальные и монетарные, соответственно, можно выделить фискальную и монетарную политику.

**Фискальная политика** представляет собой воздействие государства на экономику посредством формирования и изменения вели-

чины и структуры государственных расходов, объема трансфертных выплат и системы налогообложения. Государственные расходы представляют собой закупки государством товаров и услуг в целях выполнения государственных программ, включая оплату труда госслужащих. Трансферты — это адресные, целевые выплаты домохозяйствам (гражданам) без предоставления со стороны последних каких-либо товаров или услуг. В целях упрощения в дальнейшем при анализе фискальной политики мы будем подразумевать под государственными расходами как собственно государственные расходы, так и трансферты, если специально не оговорено иное.

По существу, фискальная политика сводится к формированию и расходованию средств государственного бюджета, так как налоги представляют собой основные доходы государственного бюджета, а государственные закупки и трансферты — его расходы. Поэтому фискальную политику можно интерпретировать также и как налогово-бюджетную политику.

Анализ фискальной политики предполагает получение ответов на следующие вопросы.

Во-первых, насколько широка степень государственного влияния в современной экономике, а именно: какая доля национального дохода перераспределяется через государственный бюджет, каковы степень централизации финансовых потоков и оптимальная бюджетная нагрузка для экономических субъектов?

Во-вторых, каким образом изменение величины государственных расходов и объема налогов влияет на экономическую конъюнктуру?

В-третьих, каковы принципы собственно бюджетной политики: должен ли бюджет быть сбалансированным либо может исполняться с дефицитом или избытком?

Степень государственного влияния в экономике непосредственно связана с целями общественного развития и функциями, исполнение которых берет на себя государство. Так, для стран с планово-централизованной экономикой характерен широкий диапазон исполняемых государством функций — от государственного управления до освоения капитальных вложений, и доля национального дохода, перераспределяемого через государственный бюджет, достигает 75 %. В рыночной экономике степень государственного вмешательства значительно ниже, соответственно, примерно в два раза ниже и доля централизованно распределяемого национального дохода.

В то же время в последнее столетие наблюдается ярко выраженная тенденция к усилению роли государства. Если в начале XX в. государство фактически исполняло лишь функции управления и обеспечения безопасности, и доля централизованно распределяемого национального дохода не превышала 10 %, то сейчас в большинстве развитых стран государство все в возрастающей степени берет

на себя исполнение социальных программ, соответственно, растет и степень государственного влияния в экономике. Данная тенденция, с одной стороны, отражает возрастание социальной ориентации развития рыночных процессов, с другой — порождает проблему «инвестиционного голода» в результате перераспределения средств из частного сектора в государственный.

Второй и третий вопросы тесно взаимосвязаны. Уже сама по себе тенденция к усилению роли государства придает особое значение проблеме формирования спроса государства как составной части совокупного спроса. Однако финансовую политику необходимо рассматривать не только исходя из задач финансового обеспечения текущей деятельности государства, но и как важнейший инструмент стабилизации экономического развития.

Общее правило таково: государство стимулирует совокупный спрос, увеличивая госрасходы и (или) снижая налоги в периоды спада, и сдерживает спрос в периоды подъема, тем самым сглаживая колебания экономического цикла. Соответственно, различается *экспансионистская*, т. е. стимулирующая, и *контрактивная*, или *рестриктивная* (сдерживающая), фискальная политика. Особенно широкое распространение использования фискальной политики в качестве инструмента стабилизации наблюдалось во второй половине XX столетия, когда оно получило теоретическое обоснование в рамках кейнсианской экономической доктрины.

Различают дискреционную и автоматическую фискальную политику.

*Дискреционная* фискальная политика основана на сознательном вмешательстве в налоговую систему и изменении объема государственных расходов с целью воздействия на экономический рост, безработицу и инфляцию. Примеры дискреционного вмешательства можно найти в практике любого правительства.

*Автоматическая* фискальная политика основана на действии встроенных стабилизаторов, обеспечивающих естественное приспособление экономики к фазам деловой конъюнктуры.

Наиболее известными встроенными стабилизаторами являются прогрессивная система налогообложения и система социальных пособий. В период подъема вследствие роста доходов налоги начинают взиматься по более высоким ставкам, вследствие чего темп роста располагаемого дохода начинает отставать от темпа роста национального дохода, что сдерживает рост потребительского спроса. Кроме того, в результате роста доходов снижаются затраты государства на социальные пособия. В результате рост совокупного спроса сдерживается. В период спада, наоборот, совокупный спрос стимулируется. Встроенными стабилизаторами могут также выступать гибкие цены, гибкая ставка номинальной заработной платы и гибкая ставка процента.



**Монетарная политика** представляет собой оказание влияния на экономику путем изменения предложения денег и параметров конъюнктуры денежного рынка.

Предложение денег является важнейшей функцией государства, а органом, реализующим эту функцию, является центральный банк<sup>1</sup>. Цели и средства, которыми государство осуществляет денежное предложение и регулирование денежной массы, составляют содержание денежно-кредитной (монетарной) политики.

Основными задачами денежно-кредитной политики являются:

- обеспечение устойчивости национальной валюты в целях эффективного осуществления платежей и расчетов;
- выработка правил денежного обращения, их регулирование и контроль за их выполнением;
- воздействие на экономическую конъюнктуру путем изменения находящихся в обращении денег.

Для реализации этих задач центральный банк использует определенный набор инструментов. Только центральный банк может осуществлять денежную эмиссию, имея исключительное право на печатание банкнот.

Кроме того, в целях регулирования величины и (или) структуры денежной массы центральный банк применяет специфические инструменты денежно-кредитной политики, важнейшими из которых являются:

- валютная политика;
- учетная политика;
- политика открытого рынка;
- резервная политика.

При проведении своей политики центральный банк исходит из стратегических задач развития экономики страны и одновременно преследует частные тактические цели краткосрочного характера. При этом он может как проводить самостоятельную политику, так и идти в фарватере политики правительства.

### **1.3. Модели государственного регулирования**

В разных странах используется различный набор средств государственного регулирования, причем и успехи, и неудачи в социально-экономическом развитии в равной степени имеют место в странах как с высоким, так и с низким уровнем участия государства в эко-

---

<sup>1</sup> Несмотря на то, что в ряде стран (США, Япония, Швейцария и др.) центральные банки основаны на смешанном капитале, свою деятельность они строят исходя из государственных интересов и в соответствии с законом реализуют государственную политику, поэтому мы вправе относить их в полной мере к органам государственного управления.

номике. Практика показывает, что не существует универсальных рецептов государственного регулирования, в каждой стране можно наблюдать и общие черты, и индивидуальные особенности.

Однако некоторые страны в течение длительного времени используют преимущественно один и тот же набор методов и инструментов, характерных именно для данной страны, и поэтому с некоторой долей условности можно выделить ряд типичных моделей государственного регулирования по признаку принадлежности к той или иной стране или группе стран. Сегодня уже хрестоматийным стало упоминание американской, скандинавской (шведской), западноевропейской, восточно-азиатской и некоторых других моделей. Рассмотрим основные черты и характеристики каждой из них.

**Американская модель** олицетворяет собой торжество принципов неоклассиков и представителей либеральной экономической школы. США были созданы и развивались как воплощение духа свободного предпринимательства и института частной собственности. И достижения американской экономики немалые: уровень ВВП на душу населения — один из самых высоких в мире; многое из того, что сейчас наблюдается во многих странах, сформировано именно в США, например двухуровневая банковская система, конвейерное производство, патентная система, система прозрачной статистики и др. Американская экономика характеризуется высоким уровнем производительности и эффективности производства.

Для американской экономики типичны низкая доля государственной собственности и невмешательство государства в сферу производства товаров и услуг с одновременным поощрением частной инициативы. Открыть бизнес в США достаточно просто с точки зрения формальной организации, более того, государство будет всячески защищать интересы собственника. Свою основную задачу в производственной сфере государство видит в создании условий для бизнеса и ограничении уровня монополизации.

Высокий уровень эффективности и производительности труда сочетается с отсутствием политики социального равенства, характерной для многих европейских стран. Уровень социальной дифференциации в США традиционно высок, однако система социального обеспечения позволяет поддерживать относительно приемлемый уровень жизни и социальным группам с невысоким уровнем дохода, для чего используются разнообразные виды пособий и льгот.

Для американского государства характерен высокий уровень доверия к институтам власти, особенно к независимой судебной системе. Субъекты экономической деятельности вправе рассчитывать, что в экономических спорах государство не будет заведомо принимать чью-то сторону и все вопросы можно разрешить в судебном порядке.

Методы государственного регулирования в США носят преимущественно экономический характер, что, правда, не исключает в отдельных случаях и прямого администрирования.

Фискальная политика характеризуется в настоящее время высокой степенью прозрачности и сравнительно невысокой долей государственных расходов в ВВП (чуть более трети), а также сбалансированной структурой расходов. Структура же доходов являет собой образец экономической политики стимулирования бизнеса: на долю корпораций приходится относительно небольшая часть, налоги на доходы граждан составляют примерно половину всех доходов как федерального, так и консолидированного бюджета.

При этом в США действует прогрессивная система налогообложения доходов, что позволяет ей выступать достаточно мощным стабилизационным инструментом сглаживания циклических колебаний.

В то же время в стране наблюдается высокий уровень накопленного государственного долга, который в настоящее время сравняется с величиной ВВП, что считается близкой к критической величиной. Однако структура государственного долга такова, что расходы на его обслуживание не являются бременем для американского бюджета, а уровень бюджетного дефицита редко приближается к 10 % ВВП. Кроме того, американские государственные облигации выполняют функцию основного актива для обеспечения денежной массы, а американский доллар является мировой валютой. Данное обстоятельство учитывают все международные инвесторы и «трежэрис» (*treasuries*) — как называют ценные бумаги американского казначейства — имеют высокий уровень доверия среди инвесторов на мировых финансовых рынках.

Денежно-кредитная политика Федеральной резервной системы США (ФРС) является важным звеном в системе государственного регулирования экономики и проявляет свою эффективность в основном за счет предсказуемости. В целом политика правительства направлена на стимулирование деловой активности, экономический рост и уменьшение уровня безработицы.

Административное регулирование в настоящее время проявляется в предотвращении проявлений монополизма и контроле за особыми видами бизнеса, например игорным или военным производством. Кроме того, для американской системы всегда был характерен высокий уровень протекционизма. Если в XIX в. он проявлялся преимущественно в установлении заградительных пошлин для иностранных товаров, в XX в. основные усилия были направлены на формирование международной экономической среды, способствующей вывозу капитала, то в настоящее время используются методы тарифного регулирования путем создания экономических блоков в обход систем международной торговли.

К основным достоинствам американской модели можно отнести гибкость экономического механизма, способного улавливать изменения конъюнктуры рынка и ориентацию американской экономики на инновации. Американская модель показывает, насколько эффективен частный бизнес в большинстве отраслей экономики, а уменьшение масштабов вмешательства правительства позволяет снизить расходы бюджета при относительно комфортной системе налогообложения.

**Японская модель** экономики характеризуется высоким уровнем производительности и качества производимой продукции, что делает ее одной из ведущих экономик мира. Быстрое послевоенное развитие практически разрушенной экономики получило название «японского чуда», и во многом это является результатом грамотной экономической политики государства. Характерной особенностью взаимоотношений государства и бизнеса в Японии является тесное сотрудничество при решении экономических проблем, основанное не столько на силе закона, сколько на безусловном доверии и взаимном уважении.

В Японии на правительственном уровне создана система взаимосвязей между правительством и частным бизнесом, состоящая из организаций и институтов, координирующих действия компаний в различных сферах — промышленности, торговле, банковской сфере, страховой деятельности и т. д.

Бизнес в Японии опирается не столько на предписания экономических теоретиков и опыт других стран, сколько на сложившиеся традиции японского общества. Некоторые вещи, невозможные в других странах и не вписывающиеся в систему рыночных инструментов, с успехом применяются в Японии. В основе японской модели экономического поведения субъектов исторически заложен принцип коллективизма — в противовес принципу индивидуализма, свойственному субъектам западной рыночной экономики. Например, для рынка труда характерна система пожизненного найма, применяемая на крупных корпорациях. Более того, если в западной экономике это рассматривалось бы как фактор, сдерживающий развитие рынка, то в японской экономике данный институт способствует росту производительности труда и имеет статус привилегированного.

В целом для японской экономики характерна такая форма организации бизнеса, как «кэйрэцу» (группирование), при которой различные субъекты экономики, связанные только технологически или маркетинговыми цепочками, координируют свои действия таким образом, как если бы они работали в единой корпорации, и в основе такой организации лежит не договор, а взаимное доверие. Это приводит к возникновению долгосрочного экономического сотрудничества, при котором снижается уровень неопределенности

и риска ведения бизнеса, уменьшаются трансакционные издержки и создаются стабильные экономические связи.

Участие государства в японской экономике велико. Государство принимает на себя ответственность за долгосрочное и среднесрочное развитие. Это реализуется через систему индикативного планирования — правительство доводит до участников рынка основные ожидаемые параметры из пяти групп планов — экономического и социального развития, развития и использования земель, рационального размещения производительных сил, планов по отраслям и регионам.

Налоговые рычаги воздействия на экономику сводятся к предоставлению налоговых льгот и государственному инвестиционному кредитованию. Особое внимание уделяется ускоренной амортизации, способствующей быстрому обновлению основного капитала. Государственная программа инвестиционного кредитования заключается в предоставлении правительством низкопроцентных кредитов из средств, аккумулированных в системе почтовых сберегательных касс, пенсионных фондах и фондах медицинского и социального страхования.

Правительство определяет приоритетные отрасли для ускорения экономического роста. Подчеркивая важность той или иной отрасли, государство влияет на частные инвестиции, способствуя их развитию без прямых субсидий и налоговых льгот.

Японское правительство активно использует протекционистские методы как для защиты внутреннего рынка, так и для продвижения японских товаров и капитала на внешние рынки. В этих целях в разное время активно использовались тарифные барьеры, пошлины, система стандартов и ограничение притока иностранного капитала. В то же время экспортно ориентированным предприятиям и отраслям предоставляются налоговые льготы и дешевые кредиты.

Антимонопольное законодательство Японии достаточно мягкое, более того, государство не только не пресекало, а поддерживало образование монополий в целых отраслях, которые могли сформировать экспортный потенциал японской экономики. Правда, в последние годы под активным давлением США и международных экономических институтов антимонопольное законодательство Японии стало несколько ужесточаться, что привело к усилению конкуренции.

Для финансовой политики государства характерно жесткое регулирование финансовых рынков, что позволяло аккумулировать ресурсы на развитие приоритетных отраслей. С одной стороны, правительство поддерживало низкие процентные ставки, поощряя развитие капиталоемких производств, с другой — жестко регулировало финансовые потоки. Достаточно сильно регламентирован рынок ценных бумаг, где государство выступило основным мегаре-

гулятором, устанавливая правила обращения и жестко контролируя финансовую информацию. Прямое участие государство принимает в организации и финансировании совместных с бизнесом НИОКР, что позволяет сократить расходы на дублирующие друг друга проекты.

В целом правительство проводит ясную и предсказуемую экономическую политику. Данная модель государственного регулирования позволила Японии стать одной из ведущих экономик мира. Многие страны перенимают японский опыт и используют такие же методы во взаимоотношениях с бизнесом. Можно сказать, что японская модель легла в основу формирования восточно-азиатской модели, используемой рядом стран этого региона, что позволило провести так называемую ускоренную модернизацию экономики.

**Модель социальной рыночной экономики** характерна для государств Северной Европы, в первую очередь скандинавских стран и Германии. Для данной модели характерна высокая степень влияния государства на экономику, что выражается в активном регулировании бизнеса, высоком уровне государственных расходов и прямом участии государства в экономической деятельности.

**Германская экономическая модель** в полной мере реализует задачи социальной рыночной экономики, совмещенные с принципами свободного рынка и охраны частной собственности. Для экономики Германии характерна высокая степень свободы предпринимательства и мобильности труда и капитала, что создает условия для эффективного производства и делает немецкую экономику высокопроизводительной и конкурентоспособной.

Государство при этом непосредственно не вмешивается в экономическую жизнь, однако создает общие условия хозяйствования. Предпринимательская деятельность достаточно четко регламентирована законом, обеспечивающим устранение конфликтов интересов и равные возможности субъектов хозяйствования. В Германии отдельно регулируется гражданское и хозяйственное право, что позволяет отделить интересы предпринимателей от интересов остальных членов общества и обеспечить каждому защиту.

В германской экономической системе создан определенный баланс между рыночной эффективностью, которая обеспечивается невмешательством государства в действия предпринимателей и фирм, и социальной справедливостью, обеспеченной высоким уровнем государственных расходов. Уровень государственных расходов в Германии один из самых высоких в мире, что дает возможность обеспечить финансирование многих социальных программ, а также развитие инфраструктуры. В то же время налоговая система, хотя и отличается высокой степенью налоговой нагрузки, предсказуема и содержит систему льгот различного характера, например в целях стимулирования НИОКР и инноваций.

Денежно-кредитная политика отличается высокой степенью предсказуемости и четкими правилами. Центральный банк Германии, хотя и является государственным банком, имеет высокую степень независимости, проводя полностью самостоятельную политику. В целом же банковская система Германии имеет ряд особенностей. В частности, банки зачастую являются крупными акционерами компаний и активно участвуют в процессе принятия решений.

Система участия характерна и для немецкого бизнеса в целом. Большинство немецких предприятий представляют собой закрытые акционерные общества, что предопределяет некоторый внутренний характер систем управления ими. При этом все причастные к бизнесу лица имеют возможности оказывать влияние на принятие решений. И акционеры, и менеджеры, и наемные работники, и арендаторы, и даже поставщики и потребители — все они способны оказывать влияние на деятельность компании через специальные органы, например через наблюдательные и производственные советы. В этом состоит серьезное отличие немецкой модели бизнеса от американской, где основное право принятия решений закреплено за менеджментом высшего звена.

Кроме того, для Германии характерно общенациональное регулирование рынка труда. Трудовые соглашения заключаются между отраслевыми организациями предпринимателей и профсоюзов, а различия в уровне заработной платы в разных отраслях и секторах экономики незначительны. Такая система способствует социальному выравниванию общества и обеспечивает стабильность функционирования рынка труда.

В области административного регулирования государство сосредоточивает усилия на формировании институтов рынка, антимонопольном регулировании, развитии социальной инфраструктуры, стимулировании государством научно-технических, технологических и организационных инноваций. Государство играет важную роль в финансировании НИОКР и фундаментальных исследований.

В целом германская модель не только доказала свою жизнеспособность, но и показывает пример устойчивого развития, являясь фактическим локомотивом всей европейской экономики.

**Шведская экономическая модель** в значительной степени похожа на немецкую, но с еще более сильным влиянием государства, в первую очередь в части перераспределения доходов. Выравнивание доходов и преодоление имущественного неравенства является одной из главных целей экономической политики правительства. Другая важнейшая цель социальной политики — достижение полной занятости.

Выравнивание доходов осуществляется за счет высоких ставок налогов. При этом налоговая система предполагает высокие ставки налогообложения доходов по прогрессивной шкале, но с низким

уровнем величины дохода, при котором ставки налога минимальны. Кроме того, в Швеции используются разнообразные имущественные налоги, что приводит к отсутствию в стране «сверхбогатых» людей, но дает возможность для наполнения доходной части бюджета. В рамках политики социального выравнивания большая часть доходов перераспределяется в пользу малоимущих слоев населения.

Такую политику обеспечивает высокая доля государственных расходов в ВВП, которая является одной из самых высоких в мире — более 50 %. И большая часть этих расходов направляется на социальные нужды.

Вместе с тем для шведской модели характерно практически полное отсутствие вмешательства государства в дела бизнеса. Государство ограничивается преимущественно законодательным регулированием, устанавливая «правила игры», а частный бизнес функционирует фактически в полностью рыночной конкурентной среде. Децентрализованная рыночная система, сложившаяся в шведской экономике, показала свою жизнеспособность и эффективность.

Помимо решения социальных задач государство участвует в формировании промышленной и социальной инфраструктуры, а также в организации и финансировании НИОКР и, кроме того, регулирует отношения между предпринимателями и работниками. Для этих целей на рынке труда создана система централизованных переговоров о заключении коллективных договоров о заработной плате с участием профсоюзов, предпринимателей и государства.

## **Выводы**

1. Основными научными школами, которые сформулировали принципы взаимодействия государства и других субъектов экономики, были меркантилизм, физиократия, классическая и неоклассическая школы, кейнсианство, монетаризм и неолиберализм.

2. Для реализации целей государственного регулирования используются различные инструменты, которые можно разделить на две группы — административные методы прямого воздействия и меры экономического воздействия в целях стимулирования экономики.

3. Практика показывает, что не существует универсальных рецептов государственного регулирования, в каждой стране можно наблюдать как общие черты, так и индивидуальные особенности. Однако некоторые страны в течение длительного времени используют преимущественно один и тот же набор методов и инструментов, характерных именно для данной страны, и поэтому с некоторой долей условности можно выделить ряд типичных моделей государственного регулирования по признаку принадлежности



к той или иной стране или группе стран. Среди них американская, скандинавская (шведская), западноевропейская, восточно-азиатская и некоторые другие модели.

## Практикум

### Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите научные школы, сформулировавшие основные принципы взаимодействия государства и бизнеса.
2. Дайте определение понятию «государственное регулирование».
3. Назовите основные методы и инструменты государственного регулирования.
4. В чем состоит суть американской, японской, шведской и германской экономических моделей?
5. Назовите основные характеристики российской экономической модели.

### Задание

Изучив точки зрения разных экспертов в области социологии, политологии, экономики, сделайте сравнительный анализ моделей взаимодействия государства и бизнеса<sup>1</sup>. Выделите модель, которая, на ваш взгляд, наиболее точно описывает сложившийся характер взаимодействия экономических субъектов в России. Охарактеризуйте модель взаимодействия государства и бизнеса в российской экономике.

## Литература

1. Блауг, М. 100 великих экономистов до Кейнса / М. Блауг. — М. : Омега-Л, 2008.
2. Взаимодействие государства и бизнеса : учеб. пособие / Л. А. Добрынин [и др.]. — СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2014.
3. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег : пер. проф. Н. Н. Любимова / Дж. М. Кейнс. — М. : Гелиос АРВ, 2012.
4. Луссе, А. В. Макроэкономика: ключевые вопросы : учеб. пособие / А. В. Луссе. — СПб. : Питер, 1999.
5. Радушинский, Д. А. Роль государства в экономике (крупнейшие теории XX века) / Д. А. Радушинский // Правовое поле современной экономики. — 2012. — № 1. — С. 18—31.
6. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. — М., 1962.
7. Шумпетер, Й. Мари Эспри Леон Вальрас (1834—1910) / Й. Шумпетер // Десять великих экономистов от Маркса до Кейнса. — М. : Институт Гайдара, 2011. — Гл. 2. — С. 117—124.
8. Эрхард, Л. Благополучие для всех : пер. с нем. / Л. Эрхард. — М. : Начала-пресс, 1991.

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii\\_sovet\\_d\\_501.001.27h8brh923.00.02\\_politicheskie\\_instituti\\_prozessi\\_i\\_tehnologii9/popandopuloai.pdf](http://www.spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02_politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/popandopuloai.pdf); <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=945>; <http://magazines.russ.ru/nz/2006/50/zul8.html>; [http://www.rusnauka.com/30\\_NNM\\_2010/Economics/73161.doc.htm](http://www.rusnauka.com/30_NNM_2010/Economics/73161.doc.htm).

## Глава 2

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- преимущества и недостатки политики свободной торговли и протекционизма;
- институциональные составляющие инвестиционного климата страны;
- основные принципы взаимодействия государственных и корпоративных инвестиций в человеческий капитал;

**уметь**

- формулировать условия эффективности защиты национального производителя;
- классифицировать институциональные составляющие инвестиционного климата страны;
- использовать возможности взаимодействия государства и бизнеса в процессе инвестирования в человеческий капитал;

**владеть**

- технологиями выработки грамотной протекционистской политики;
  - методами государственного стимулирования инвестиций и осуществления вложений в человеческий капитал.
- 

### 2.1. Глобальная конкуренция и разумный протекционизм

Мы живем в переломную эпоху — гегемония США в мировой рыночной экономике подходит к концу. Пока не выработается некий новый мировой порядок, следует ожидать значительную турбулентность и неопределенность в мировой экономике и международных отношениях. Что касается России, то в конце XX в., будучи форсированно втянута в международную торговлю на заведомо неравноправной основе, находясь в периоде жесткой трансформации хозяйственной и политической системы, породившей тяжелейший социально-экономический кризис, страна оказалась в незавидном положении поставщика сырьевых товаров. При резком переводе экономики на рыночные рельсы и таком же шоковом открытии границ практически все отрасли оказались неконкурентоспособными, если не технологически, то организационно. Предприятия,

занимавшие монопольное положение при плановом хозяйстве и не имевшие возможности международной диверсификации издержек, изначально были неспособны достойно противостоять нахлынувшему импорту. В результате структура внешней торговли до сих пор напоминает колониальный тип (экспорт сырья, импорт готовых изделий, расчеты в иностранной валюте), хотя политически Россия не только не признает себя ничьей колонией, но и претендует на полюс мирового развития. Данного положения не достичь без лидерства в новейших отраслях экономики, без владения современными технологиями, без коренной структурной модернизации промышленности. Надежда на иностранные инвестиции, которые после либерализации экономики и торговли якобы потекут в страну бурной рекой и принесут с собой передовые технологии, оказалась иллюзией. Практика показывает, что новые рынки используются прежде всего для продажи готовых изделий с максимальной добавленной стоимостью, что соответствует концепции максимально выгодных «условий торговли» (отношение экспортных цен к импортным). Инвестиции же, как правило, носят вынужденный характер и связаны с грамотной протекционистской защитой отраслей.

В условиях санкций и контрсанкций (фактически это можно квалифицировать как экономическую войну) вопросы, связанные с экономическим суверенитетом и безопасностью, обретают новую силу. При этом необходимо грамотно использовать имеющиеся инструменты торгового регулирования, учитывая интересы всех субъектов национальной экономики, не вводя бездумно запреты и ограничения, а следуя продуманной политике современного протекционизма.

Если обратиться к истории вопроса, то теория так называемого фритрейдерства, или свободной торговли, возникла в Англии вследствие вековых традиций протекционизма и стала очень популярна во времена промышленной революции XIX в., когда удачно коммерциализированные изобретения дали промышленности Великобритании техническое преимущество и определили ее статус страны-монополиста согласно концепции жизненного цикла технологий. Принципы фритрейдерства давали возможность усиления технологического разрыва, поэтому активно внедрялись в странах, зависимых от Великобритании, в то время как английские товары продвигались на внешний рынок не только вследствие насильственной либерализации, но и с помощью печально известных «торговых войн», т. е. сами англичане не брезговали защитой своих товаропроизводителей, но делали это за рубежом, поскольку имели достаточно узкий внутренний рынок для сбыта. Таким образом, политика свободной торговли была инструментом торговой экспансии и превращения целых регионов в поставщиков сырья для английской промышленности. В дальнейшем эстафету от Великобритании

приняли США, а апогеем господства фритрейдерства стало создание Всемирной торговой организации.

В противовес данной агрессивной теории доминирования сильных экономик над слабыми развивалась теория защиты национального рынка, т. е. протекционизма.

Обычно преимущество политики свободной торговли мотивируется несомненным вредом, который наносит национальной экономике различные протекционистские меры. На примере импортного тарифа это выглядит следующим образом: если рассматривать рынок отдельного товара, то, применяя, к примеру, импортный тариф, мы имеем следующую ситуацию: (вследствие введения импортного тарифа у нас присутствуют два положительных эффекта):

— увеличение национального производства (причем делается акцент на увеличении производства некачественного, низкотехнологического товара);

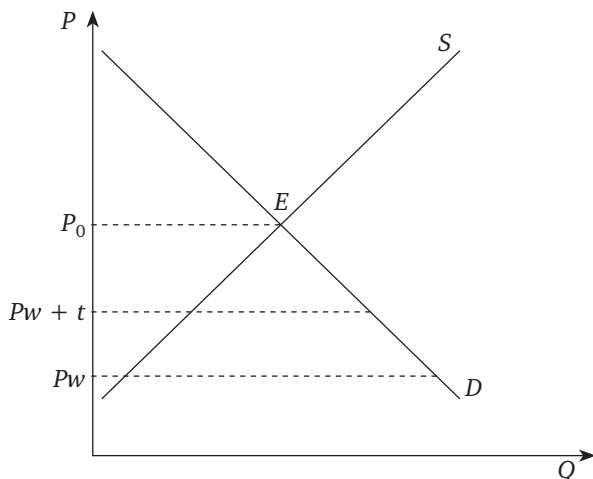
— дополнительные доходы в бюджет (что для слаборазвитых стран может превратиться в минус, поскольку затраты на организацию работы таможни могут превысить поступления в силу коррупции) — и, как минимум, четыре отрицательных:

— инфляция;

— снижение потребления товара;

— уменьшение импорта (и, следовательно, товарного разнообразия);

— снижение конкурентоспособности национальных товаров (рис. 2.1).



**Рис. 2.1. Воздействие таможенного тарифа на национальную экономику:**

$D$  — спрос на товар;  $S$  — предложение товара;  $E$  — внутреннее равновесие;  $P_0$  — внутренняя цена автаркии;  $P_w$  — мировая цена (цена свободной торговли);  $P_w + t$  — мировая цена, скорректированная на таможенный тариф;  $P$  — цена;  $Q$  — количество товара

Однако все это было бы справедливо, если бы соблюдались следующие условия.

1. В странах существует устоявшийся рынок товаров и факторов производства.

2. Страны находятся на одинаковом уровне технологического развития.

3. Экономики стран на протяжении длительного периода времени существовали в условиях открытости для международной конкуренции.

4. В странах отсутствуют кризисные явления.

5. В странах не осуществляются структурные преобразования.

6. Ни одна из сторон не использует методы недобросовестной торговой практики (ценовая дискриминация, экспортные субсидии, агрессивный маркетинг и пр.) и не пользуется явной и скрытой военно-политической поддержкой национального правительства.

И это далеко не полный список условий, необходимых для достижения обоюдных выгод от международной торговли. Если же взять либерализацию внешней торговли Российской Федерации в конце XX в., то она проводилась без наличия хотя бы одного из вышперечисленных условий. Таким образом, опираясь на умозрительные конструкции и игнорируя реальность, правительство тех лет фактически устроило эксперимент на выживание промышленности и населения, в результате которого вполне естественно произошли катастрофический спад и деградация национального производства, а население страны, за исключением немногих новоявленных удачливых коммерсантов, обеднело и начало неуклонно сокращаться.

Нужно также понимать, что идеи протекционизма, так же как и фритрейдерства, были оформлены теми же западноевропейцами в трудах меркантилистов. Как известно, меркантилисты основой «внешнеторгового» богатства страны считали активный торговый баланс, что подразумевает превышение экспорта над импортом. На протяжении почти четырех веков (с XV по XIX в.) в Западной Европе обосновывалось активное вмешательство государства в международную торговлю в виде высоких импортных пошлин, субсидий национальному производителю и т. д., что находило практическое применение. При этом не только учитывались интересы крупных промышленников, но и приводились выгоды следования такой политики в виде увеличения занятости, роста доходов населения, наконец, увеличения поступлений в бюджет. Для раннего меркантилизма (XV—XVI вв.) характерны ограничение импорта, запрет на вывоз драгоценных металлов (в современном понимании — капитала) из страны, принуждение к покупке местных товаров. Поздний меркантилизм (XVI—XVII вв.) подразумевает начало торговой экспансии и поощрение вывоза готовых изделий. И, наконец, к кон-

цу XVII в. сформировалась концепция так называемой государственной политики протекционизма — мер по поддержке национального производителя в целях роста доходов и увеличения занятости населения.

Достигнув же технологического и организационного превосходства, страны Западной Европы стали официально проповедовать фритрейдерство, поскольку наталкивались на противодействие правительств других стран при завоевании внешних рынков. При этом даже один из основоположников новой концепции — Адам Смит, доказывая в своих трудах преимущества свободной торговли, одиозный «Навигационный акт» Великобритании 1651 г. называл «мудрейшим решением правительства». (Данный акт предписывал осуществление морских перевозок почти исключительно английскими судами, причем это касалось не только колоний, но и суверенных европейских стран, что, к слову, привело к целой серии «морских» войн и процветанию пиратства при негласной поддержке английских властей.)<sup>1</sup>

Соответственно, учитывая даже современную внешнеторговую политику стран Запада, можно предположить, что в этом есть определенные признаки характерного принципа двойного стандарта в виде применения одних методов для выработки собственной политики и совершенно других — для навязывания торговым партнерам.

Проповедуя либеральные принципы торговли, многие страны тем не менее и сегодня прибегают к жесткому регулированию. Вопреки получившему широкое распространение в нашей стране представлению о свободной конкуренции и рыночных ценах в зарубежных промышленно развитых странах государство там играет весьма активную роль в процессе ценообразования и защиты национального производителя (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Регулирование ценообразования и защита национального производителя  
в отдельных странах<sup>2</sup>**

Страна	Особенности ценообразования
Австрия	Парламент устанавливает цены на табачные изделия, соль, почтовые сборы, телефонные, телеграфные и железнодорожные тарифы. Министерство финансов устанавливает цены на спиртные напитки

<sup>1</sup> Киселев А. А. Навигационные акты и британская экономическая политика в XVII — XVIII веках // Вестник ВолГУ, 2007. Вып. № 12. С. 44—50. Сер. 4: История. Регионоведение. Международные отношения.

<sup>2</sup> Евдокимов А. И., Кнышев А. В. Основные факторы стратегии ценообразования в международном бизнесе // Ученые записки Санкт-Петербургского филиала Российской таможенной академии. 2009. № 1 (33). С. 61—68.

Страна	Особенности ценообразования
Япония	Парламент утверждает цены на рис и пшеницу. Министерство сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства регулирует цены на мясные и молочные продукты. Министерство транспорта регулирует железнодорожные тарифы. Агентство природных ресурсов и энергетики определяет тарифы на водо-теплоснабжение и электроэнергию
Швейцария	Регулирование цен на многие товары осуществляет специальное Федеральное ведомство по контролю над ценами. В стране в законодательном порядке фиксируются цены на 50 % ассортимента сельскохозяйственной продукции. Принят специальный Закон «О продовольственной безопасности», согласно которому импорт продовольствия в страну не может превышать 40 %
Норвегия	Устанавливаются в законодательном порядке ставки скидок и наденок в системе распределения

Широко используются также косвенные методы регулирования внутренних цен и защиты национальных производителей:

- нетарифные ограничения (квотирование и лицензирование импорта, национальные стандарты качества, финансовые условия импорта, административные барьеры);
- государственные закупки;
- дифференцированная налоговая система;
- регулирование денежно-кредитных отношений с помощью установления ставки ссудного процента и регулирования динамики валютного курса;
- установление амортизационных отчислений;
- осуществление валютного контроля во внешнеэкономических сделках;
- принятие антимонопольных законов;
- установление таможенных и нетаможенных барьеров;
- субсидирование отечественной продукции (для экспортно-ориентированных производств Японии, в отношении сельскохозяйственной продукции в ЕС и т. д.);
- принятие антидемпингового законодательства в отношении стран-импортеров и т. д.

Регулированию и контролю со стороны государства подвергаются также так называемые внутрифирменные товаропотоки. Дело в том, что на транснациональные корпорации на сегодняшний день приходится около половины всей международной торговли, и они имеют преимущество в плане формирования политики трансфертных цен. В результате стоимость комплектующих, например, может быть занижена для избежания тарифного обложения и конкуренции местных производителей.

Это все признаки тактической экономической войны за рынки и экономическое лидерство. Стратегически используются уже политические и геополитические методы ослабления конкурентов. И здесь все средства, как водится, хороши. Начиная от «добровольного» ограничения экспорта в США, вводимого Японией для собственной автомобильной промышленности, заканчивая пресловутыми санкциями, государственными переворотами и даже «горячими» военными конфликтами. Родоначальницей подобной политики является, как известно, Англия с ее знаменитыми торговыми войнами, эту традицию в полной мере поддерживает на настоящий момент и США. Здесь речь идет уже не о защите национального производителя, а о нападении на иностранных. И протекционизм становится условием выживания экономики и даже самого государства, подвергающегося такого рода агрессии.

Если обратить взгляд на историю вопроса, то следует признать, что вопросам защиты отечественного производителя на Руси уделялось, мягко говоря, не слишком много внимания. Даже наоборот, зачастую иностранные купцы ставились в более привлекательное положение. Еще в XVI в. англичане добились права беспошлинной торговли по всей европейской России, которое сохранялось до середины XVII в. Русские же купцы были обложены многочисленными внутренними пошлинами (поскольку порядок сбора податей сформировался еще во время удельной раздробленности, все виды обложения именовались внутренними таможенными пошлинами). Главной и одной из старейших пошлин являлся так называемый мыт, регулярно взимаемый с середины XIII в. при провозе товаров на возах и судах через заставы независимо от их количества и качества. Одновременно с выплатой мыта платилась «головщина», т. е. личная проезжая пошлина, а при возвращении купца этот сбор — «задние колачи» — взимался еще раз. Большую роль в пополнении казны играла тамга, которая оформилась в период ордынского ига и являлась пошлиной на проданный товар и одновременно на само право торговой деятельности. Всего же до 1653 г. взималось около 30 (!) внутренних таможенных пошлин: «мыт», «головщина», «задние колачи», «костки», «мостовщина», «перевозы», «замытная» («замыт»), «явленное», «гостиное», «амбарное», «полавочное», «поворотная» («подворная»), «свальное», «весчее», «контарное», «подъемная», «рукознобная», «померное», «покоречное», «пятно», «писчее», «роговое», «привязная», «узолцовое» («поулощина»), «тамга», «порядное», «восменичье» и др. Все они не представляли собой сколько-нибудь упорядоченной системы, к более древним установлениям механически присоединялись новые.

Таким образом, англичане активно вытесняли русских купцов с внутреннего рынка, не допуская их к участию в экспортной торговле. При этом они активно навязывали свои правила. Как извест-



но из донесений русских купцов, англичане искусственно поддерживали высокие цены на свои товары или по сговору занижали цены при скупке русских, придерживали их и провоцировали рост цен, использовали, как сегодня бы сказали, демпинг, массированно выбрасывая товары и обваливая рынок. Несмотря на запрет держать «закладней» из числа подданных русского царя (свободных людей, отдававших себя во временную зависимость в качестве обеспечения долга), английские купцы заключали «кабальные» договоры, в результате которых мелкие торговцы и промышленники лишались права самостоятельно продавать свой товар русским купцам. Голландский, шведский и германский капиталы тоже присутствовали на русском рынке, при этом европейские коммерсанты также обладали привилегиями и схожими способами навязывали невыгодные условия торговли. Русское купечество периодически заявляло о своих интересах в виде челобитных на имя царя, где перечислялись «обиды». Требования протекционистского характера выдвигали и посадки в 1648 и 1650 гг. во время бунтов в Москве, Новгороде и Пскове. Однако только в 1649 г. англичане были лишены торговых привилегий и даже изгнаны из России, но эти действия не являлись ответом на купеческие челобитные и выступления посадов, это была демонстрация негативного отношения царя к казни английского короля Карла I<sup>1</sup>.

Российская национальная промышленность и торговля стали активно развиваться, как это не парадоксально для адептов принципов свободного рынка и либерального государства, в эпоху Ивана Грозного, «собравшего» русские земли и преодолевшего феодальную раздробленность. Особенно быстро, конечно, росло оружейное производство. Развивалось также производство посуды, мебели, бумаги. В период же так называемой смуты значительная часть промышленности прекратила свое существование одновременно с сокращением населения страны.

Если проследить историю российского государства далее, то увидим, что подъем промышленности неизбежно связан с усилением государства и политикой протекционизма.

При Петре I индустриализация началась с резкого повышения импортных пошлин, которые составляли иногда более половины цены конкурирующего импорта. Наиболее крупные мануфактуры строились за счет казны и работали в основном на заказы от государства. Некоторые заводы передавались от государства в частные руки, как это было, например, со знаменитыми демидовскими заводами, чье развитие обеспечивалось предоставлением субсидий. В результате было построено огромное количество заводов, ману-

---

<sup>1</sup> Институциональные аспекты зарождения российского протекционизма: приятие торгового Устава 1653 года // Гуманитарные науки. Вестник финансового университета. 2014. № 2 (14). С. 19—32.

фактур, налажено производство леса, пороха, стекла, серы, селитры, парусины, сукна, чугуна и пр. На верфях возводились корабли.

При Екатерине II внимание государства к развитию промышленности начало ослабевать, и тут же российская экономика заболела «голландской болезнью» — начала экспортировать чугун и ввозить из Европы готовые изделия, свои же перерабатывающие производства фактически не развивались.

Все последующие волны индустриализации связаны с активной протекционистской политикой. Начиная с деятельности М. М. Сперанского, создавшего целую систему протекционизма, которая привела к созданию в России конкурентоспособных отраслей, после промышленной депрессии либерального Александра II и до реформ С. Ю. Витте четко прослеживается связь между протекционистскими усилиями правительства и промышленным подъемом<sup>1</sup>. Сперанский был последовательным сторонником проведения протекционистской внешнеторговой политики, способствовавшей не только притоку денег от ввозных пошлин в казну, но и ограждению молодой национальной промышленности от конкуренции более дешевых импортных товаров. Французские товары, в основном предметы роскоши, впервые были обложены солидной пошлиной, а некоторые из них вовсе запрещены к ввозу. Принципами политики С. Ю. Витте были:

1) привлечение иностранных капиталов в виде инвестиций и правительственных займов;

2) протекционистская таможенная политика, защищающая отечественных производителей на внутреннем рынке и стимулирующая российский экспорт.

Таким образом, Витте фактически воспроизводил концепцию меркантилистов, позволившую странам Западной Европы достичь лидерства в технологическом развитии.

Разумеется, одним только протекционизмом невозможно было бы поднять промышленность. Развитию производства и торговли России во второй половине XIX в. способствовали и освобождение крестьян от крепостной зависимости, и развитие сети железных дорог, и отмена подушной подати с мещан и крестьян, а также создание земских учреждений, проведение судебной реформы, принятие городского положения и т. д.

В течение всего периода становления российской промышленности не утихали так называемые таможенные войны, целью которых было навязывание России неэквивалентного обмена и роли поставщика сырья для западноевропейских мануфактур и фабрик. Примером ожесточенной войны такого рода могут служить взаимоотношения России и Германии в период 1893—1894 гг., когда в течение

---

<sup>1</sup> Струмилин С. Г. Очерки экономической истории России и СССР. М. : Наука, 1966.

полугода эти страны трижды поднимали ставки ввозных таможенных пошлин в отношении друг друга. Причиной этого послужило непредставление Германией льгот для ввоза и транзита русских товаров. В 1893 г. был принят Закон о двойном таможенном тарифе, согласно которому товары из стран, отказавших в предоставлении льготных условий для ввоза и транзита российских товаров, облагались пошлинами, на 15—20 % превышавшими обычные ставки. После нескольких месяцев изнурительной для обеих сторон таможенной войны Россия и Германия пришли в начале 1894 г. к соглашению и подписали торговый договор<sup>1</sup>. Россия в результате получила права «наиболее благоприятствуемой нации», и это было не доброй волей немецкого правительства, а результатом активного противодействия со стороны российского правительства (прежде всего в лице министра финансов С. Ю. Витте) дискриминационной политике Германии. Этот пример лишний раз доказывает, что в международной политике, в том числе внешнеторговой, только национально ориентированная стратегия приносит плоды и позволяет на равных условиях осуществлять взаимовыгодное экономическое взаимодействие.

Учитывая обеспеченность России всевозможными природными ресурсами (так называемое ресурсное проклятие) и, соответственно, бедную ресурсную базу современных промышленно развитых стран, следует понимать, что при малейшем ослаблении государственной политики в России, во-первых, в полном объеме начинает работать теорема Рыбчинского, согласно которой избыточный фактор производства оттягивает на себя все производительные силы экономики, и, во-вторых, правительства и капиталы западноевропейских стран моментально начинают навязывать России статус «сырьевого придатка», устанавливая в свою пользу «условия торговли».

На протяжении всей истории иностранный капитал при поддержке правительств с завидным постоянством пытался навязать условия игры «в одни ворота», в случае «неповиновения» используя все возможные методы экономического, политического и даже военного характера. Если говорить о тех же санкциях, то это далеко не новое изобретение. Весь XX в., например, наша страна практически непрерывно находилась и находится в условиях торговых ограничений. Так, с самого начала становления СССР оказывались такие меры воздействия, как золотая блокада, кредитная блокада, ограничения или запреты на ввоз товаров из СССР, повышенные пошлины на ввоз товаров из СССР, лицензирование советского импорта и т. п.

---

<sup>1</sup> *Ерешко Е. В. Протекционизм и фритрейдерство в таможенной политике Российской империи // Историческая и социально-образовательная жизнь. 2009. № 1. С. 73—77.*

Золотая блокада заключалась в том, что Запад отказывался принимать от Советского Союза в порядке оплаты импорта золото. И это несмотря на то, что после Первой мировой войны к 1925 г. существовавший до 1914 г. золотой стандарт был восстановлен (хотя и в усеченном виде), т. е. золото рассматривалось как универсальные мировые деньги. Однако СССР мог покрывать свои импортные закупки только поставками нужных Западу природных ресурсов, сельскохозяйственной продукции (особенно зерна). Кредитная блокада заключалась в запрете предоставлять Советскому Союзу кредиты, в том числе торговые (что было нормой в международной торговле), либо же кредиты предоставлялись на неприемлемых условиях и под избыточное обеспечение.

Инициатором антисоветской торговой войны выступили США, перенявшие у Великобритании все принципы внешней политики. Торговые ограничения были также поддержаны Францией и Англией. Здесь были и запретительные пошлины, и эмбарго, и даже разбойные нападения на советские внешнеторговые организации. И только жесткие ответные меры советского правительства способствовали нормализации торговых отношений.

Следующий этап санкционной войны приходится на послевоенный период (середина XX в.). И опять главными зачинщиками становятся США. В марте 1948 г. США вводят экспортные лицензии, которые запрещали вывоз большинства американских товаров в СССР. В январе 1950 г. начал функционировать Координационный комитет по экспортному контролю (*Coordinating Committee for Multilateral Export Controls*) для контроля над экспортом в СССР и другие социалистические страны. Он составлял перечни стратегических товаров и технологий, не подлежащих экспорту. В мае 1951 г. Конгресс принимает Закон об ассигнованиях вместе с так называемой поправкой Кема для прекращения экономической помощи странам, которые будут поставлять Советскому Союзу товары стратегического характера. 26 октября 1951 г. Конгресс США принимает Закон Бэттла, установивший целую систему запретов на торговлю с социалистическими странами, под давлением США такие же меры вводят ряд стран Западной Европы, Канада и Япония<sup>1</sup>. Уместно здесь вспомнить и поправку Джексона — Веника, действовавшую с 1974 по 2012 г., которую сменил так называемый Акт Магнитского, позволяющий вводить ограничения, и получится, что Америка никогда не соблюдала провозглашаемые принципы либерализма и свободной торговли, по крайней мере в отношении России. И не стоит даже обращать внимания на формальные предлоги политического характера для введения различных дискриминационных мер, поскольку они благополучно продолжали действовать долговременно

---

<sup>1</sup> Катасонов В. Ю. Экономическая война против России. М. : Алгоритм, 2014.

и после устранения обозначенных причин. Истинная причина здесь одна — недобросовестная конкуренция. И экономические санкции 2014 г. укладываются в ту же логику.

В этом смысле протекционизм является логичным ответом на дискриминацию. Причем протекционизм следует понимать как широкое понятие поддержки национального производителя как на внутреннем рынке, так и за рубежом. Играть честно возможно только на взаимной основе. При этом, даже если все игроки будут соблюдать принципы свободной торговли и будет достигнут паритет технологического развития, нельзя полностью отказываться от протекционизма. Например, он совершенно необходим при формировании инновационных отраслей. Общеизвестно, что большинство новых технологий рождается при поддержке, а чаще — при непосредственном участии государства. Как правило, их продуцируют военные разработки, удачно «конверсированные» в гражданскую продукцию. Отрасль на стадии зарождения должна быть защищена, чтобы иметь время вырасти и стать конкурентоспособной на мировом рынке; после этого предполагается, что защита может быть снята. При этом, конечно, необходимо, чтобы защищаемая отрасль имела тот потенциал, из которого она сможет развиваться до такого уровня, чтобы конкурировать с иностранными фирмами по мировым ценам и чтобы общественная выгода от такой индустрии после отмены защиты могла компенсировать потери от протекционизма.

Другой причиной протекционизма в условиях паритета является вопрос привлечения прямых иностранных инвестиций, что, впрочем, взаимосвязано с поддержкой молодых отраслей, поскольку они как раз и требуют масштабных вложений и для них иностранных капитал будет не лишним. Меры протекционистской защиты служат стимулированию иностранных производителей к размещению производств на внутреннем пространстве вместо осуществления экспорта, что положительно влияет на занятость, инфраструктуру, наполняемость бюджетов и пр.

Вопрос состоит в том, какую форму должна принимать защита. Помимо тарифных и паратарифных методов (таких, например, как корректировка таможенной стоимости), существует, как известно, масса других способов осложнить импортерам ввоз товаров (рис. 2.2).

Не стоит при этом забывать про грамотное распределение тарифной защиты по отраслям — эффективность протекционизма определяется увеличением добавленной стоимости производителя:

$$\text{ЭУП} = \frac{V_1 - V_0}{V_0} \cdot 100\%,$$

где ЭУП — эффективный уровень протекционизма;  $V_0$  — добавленная стоимость национального производителя до введения мер

протекционистской защиты;  $V_1$  — добавленная стоимость национального производителя после введения мер протекционистской защиты.

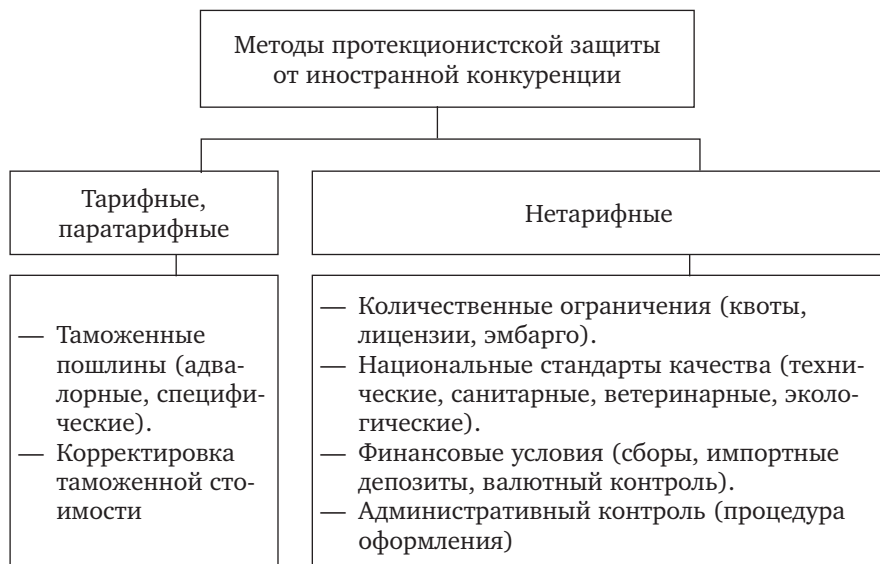


Рис. 2.2. Методы протекционистской защиты

Наиболее просто эффективность вычисляется в случае с импортным тарифом. Тариф тем эффективнее, чем больше он для готовых изделий отрасли и чем меньше для сырья и материалов. В случае с нетарифными ограничениями подсчет может быть затруднен, однако придерживаться следует этой же логики.

Одновременно существует и множество вариантов прямой и косвенной поддержки непосредственно отечественного производителя. Это субсидии, льготное кредитование, государственные гарантии, привилегии при получении государственных заказов, государственное софинансирование. В этом смысле хорошим инструментом для «создания» отрасли может стать частно-государственное<sup>1</sup> партнерство. Изначально данная система партнерства была изобретена в целях поощрения частного капитала к реализации не слишком привлекательных проектов, при этом вместе со своим материальным вкладом государство предоставляет значимым проектам как финансовые средства, так и «квазиденьги» (налоговые льготы и пр.). Такой институт имеет ряд преимуществ и для стратегических иностранных инвесторов, поскольку позволяет нивелировать политические и административные риски.

<sup>1</sup> Термины частно-государственное партнерство и государственно-частное партнерство используются автором в одном и том же значении, которое не противоречит действующему законодательству.

Функционально можно выделить следующие характерные черты частно-государственного партнерства: оно удовлетворяет потребности развития, используя или заимствуя ресурсы частного сектора; осуществляет государственные полномочия, при этом функционируя совместно с частным сектором. Как правило, частно-государственное партнерство состоит из двух или более сторон, работающих ради достижения совместных целей. Участниками партнерства могут быть местные и общегосударственные органы власти, коммерческие структуры (отечественные и иностранные), некоммерческие организации. При этом все участники партнерства разделяют полномочия и ответственность, совместно затрачивают ресурсы, осуществляют вложения, несут риски и получают выгоды, поддерживая взаимоотношения в течение определенного срока, которые прописаны в правоустанавливающем документе — соглашении. Проекты частно-государственного партнерства — это особый вид сотрудничества государственного и частного секторов экономики, цель которого — реализация долгосрочных инвестиционных проектов, не приносящих немедленной прибыли, поэтому здесь так важны гарантии инвесторам. Развитие частно-государственного партнерства в России может стать действенным способом преодоления фидуциарного барьера<sup>1</sup> для инвесторов, если будут решены следующие задачи:

- внесена юридическая ясность относительно собственности, структуры налогообложения и регулирования потенциальных взаимных претензий;
- обеспечено повышение квалификации государственных служащих в плане экономических и юридических компетенций (в особенности это касается местных управленцев);
- обеспечены прозрачные и равноправные конкурсные процедуры доступа участников рынка (независимо от организационных форм и юрисдикции) к институту частно-государственного партнерства.

Частно-государственное партнерство имеет в России некоторое развитие. Примером достаточно эффективного использования подобной структуры может служить Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) — инвестиционный фонд, созданный правительством России для инвестиций в лидирующие компании наиболее быстрорастущих секторов экономики. Во всех сделках РФПИ выступает соинвестором вместе с крупнейшими в мире институциональными инвесторами — фондами прямых инвестиций, суверенными фондами, а также ведущими отраслевыми компаниями.

Не стоит забывать и о таком немаловажном аспекте политики протекционизма, как методы поддержки национальных произво-

---

<sup>1</sup> Фидуциарный барьер означает препятствие для сотрудничества, вызванное взаимным недоверием.

дителей за рубежом (национально-ориентированная внешнеэкономическая политика, поддержка на уровне торговых представительств, посольств и т. п.). И не следует игнорировать «имиджевые» и социальные инструменты — знаменитый лозунг «*Buy American!*» (покупай американское) сыграл не последнюю роль в преодолении Великой американской депрессии 1930-х гг.

Выбор тех или иных методов протекционистской защиты является серьезным вопросом в плане эффективности принимаемых мер и их воздействия на благосостояние — в основном дилемма состоит в том, что эффективней: ограждать отечественных производителей от иностранной конкуренции или непосредственно помогать национальным производителям.

Возьмем для сравнения тарифную защиту (импортный тариф) и метод непосредственной поддержки национального производителя (производственную субсидию). Общеизвестно противоречие интересов потребителей и производителей. Интересы группы потребителей заключаются в том, чтобы не допускались искажения рыночных цен. Имея в виду политику, минимизирующую подобные искажения, можно утверждать, что производственные субсидии наименее вредны. Субсидии искажают только производственную сторону экономики и вызывают меньшие потери благосостояния покупателей, чем тарифы, которые как раз и искажают уровень цен по сравнению с мировым уровнем. И та и другая политика увеличивают производство. Однако прямые производственные субсидии — это выгоды только для определенных фирм, тогда как тарифы — это общественные блага, выгода, доступная для любой новой фирмы, начинающей деятельность в защищенной отрасли. Следовательно, субсидии были бы предпочтительнее тарифов для существующих членов защищенной отрасли, но ими, скорее всего, не смогут воспользоваться новые фирмы. Вместе с тем, в то время как тарифы пополняют государственную казну, субсидии — это дополнительная утечка государственных доходов.

У каждого из методов протекционизма, таким образом, есть свои преимущества и недостатки, поэтому выбор политики следует производить дифференцированно — например начинать создавать отрасль с прямых субсидий или инструмента частно-государственного партнерства, затем, по мере роста числа производителей, применять таможенный тариф и далее переходить, скажем, к национальным стандартам качества.

Следует, однако, понимать, что ограничивать возможности по поддержке национального производителя имеет своей целью ВТО, куда недавно вступила Россия. Членство в данной организации пропагандировалось как средство получения так называемого режима наибольшего благоприятствования в торговле, а также прочими выгодами, такими как:



- участие в выработке новых правил международной торговли;
- создание правового климата для привлечения иностранных инвестиций в Россию, расширение возможностей для российских инвесторов;
- доступ к системе разрешения споров ВТО и исполнения решений;
- укрепление международных отношений.

Однако нужно понимать, что членство в ВТО накладывает и определенные ограничения:

- ограничение возможности принятия самостоятельных экономических решений, что может нанести непоправимый ущерб целым отраслям промышленности;
- невозможность автономно повышать импортные таможенные тарифы выше уровня, согласованного с членами ВТО;
- принятие обязательства по размеру государственных экспортных субсидий;
- невозможность включения в инвестиционные соглашения обязательства инвестора приобретать товары на внутреннем рынке;
- неизменность российского внешнеторгового и таможенного законодательства, в том числе в области интеллектуальной собственности, стандартов и сертификации, капиталовложений;
- неправомочность применения дискриминационных правил для импорта на всех стадиях транспортировки и продажи, включая налогообложение и предложение к продаже, рекламу, применение технических барьеров, стандартов и пр.;
- невозможность ограничивать транзит и доступ к транзитным сетям, ухудшать условия доступа на рынок и деятельности на рынке услуг по сравнению с параметрами, установленными соглашениями<sup>1</sup>.

Таким образом, следует констатировать, что вступление в ВТО означает потерю части экономического суверенитета. И здесь, опять же, важно полное соблюдение обозначенных правил всеми участниками организации, тогда как это происходит далеко не всегда, и снова складывается впечатление, что основатели ВТО изобретали их для того, чтобы их выполняли все, кроме них самих. Подтверждением тому являются многочисленные нарушения принципов свободной торговли. Особенно чувствительной сферой для подобного рода инцидентов являются, безусловно, сельское хозяйство, транспорт, не говоря уже об оборонно-промышленном комплексе — ситуация с оплаченными авианосцами, когда Франция «не увидела условий» для передачи их России, подтвердила хрупкость международного права и необходимость полной неза-

<sup>1</sup> Татаркин А. И., Тарасов А. И. Трансформация внешнеторговой деятельности регионов России в условиях членства в ВТО // Экономическое возрождение России. 2014. № 1 (39). С. 21—30.

висимости отечественного оружейного производства. Что касается упомянутых стратегически важных отраслей — агропромышленного комплекса и транспортной отрасли, то здесь возможно продуктивное международное сотрудничество. Однако главным условием такой кооперации следует признавать, во-первых, стратегический характер инвестиций, подразумевающих локализацию производства с трансфертом передовых технологий с безусловным исполнением экологических и социальных стандартов, и, во-вторых, безоговорочно привилегированное положение отечественных производителей. Фактически антироссийские западные санкции 2014 г. спровоцировали кризис системы ВТО, а введение эмбарго на сельхозпродукцию со стороны России закрепило это состояние. Поэтому необходимо воспользоваться появившейся свободой действий, чтобы поддерживать внутренние точки роста, ведь членство в ВТО (при безусловном соблюдении ее принципов) лишало страну возможности защищать внутренний рынок. При этом важно грамотно расставлять приоритеты: если следовать сугубо национальным интересам, следует добиваться режима свободной торговли с экономически менее развитыми странами и защищать внутренний рынок от более развитых производителей. Если же следовать принципам высшей справедливости, нужно признавать право каждого государства на защиту отечественных производителей. Что же касается интеграционных объединений, то они работают только при равном уровне развития производительных сил, при неравенстве же выгоды распределяются неравномерно в пользу более сильного партнера, способствуя деградации промышленности более слабого.

## **2.2. Инвестиционный климат страны: институциональный аспект**

Инвестиционная недостаточность является на сегодняшний день одной из ключевых проблем национальной экономики. Для осуществления задач ускоренной модернизации и импортозамещения необходимы массивованные капиталовложения как внутренних, так и иностранных стратегических инвесторов.

На сегодняшний день Российская Федерация выглядит довольно скромно на рынке мирового капитала, несмотря на рост международной инвестиционной активности<sup>1</sup>. Между тем, для модернизации отечественного производства нужны стратегические международные инвестиции, которые подразумевают трансферт технологий и организационной структуры управления. Пока же следует отметить большой процент «возвращенного» ранее вывезенного от-

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.unctad.org>.

ечественного капитала, тогда как было бы полезно сотрудничество с представителями высокотехнологичных отраслей «новой» экономики. Россия, безусловно, обладает прогрессивными технологиями в некоторых специфических отраслях, таких как производство материалов, вооружений, освоение космоса, но в целом экономика страны нуждается в серьезной модернизации. Доля России на рынке высоких технологий на сегодняшний день ничтожна, несмотря на имеющийся огромный кадровый и информационный потенциал. Проблемой развития этих отраслей помимо недофинансирования являются вопросы управленческого характера, которые могли бы быть также решены с помощью активного международного сотрудничества.

Концепция привлечения инвестиций должна быть адаптирована к современным потребностям экономики России. Остро стоит вопрос преодоления технологического разрыва в сфере гражданских отраслей, что подразумевает развитие собственных НИОКР, импорт стратегического капитала, использование готовых технологий в реальном секторе. В условиях отсутствия системы государственного финансирования инноваций и затрудненности банковского финансирования международный капитал потенциально является источником покрытия инвестиционного голода промышленности. Международные инвестиции не только способны финансировать экономический рост, но и могут повлиять на него качественно, внедряя новые технологии, ноу-хау и современную структуру эффективного менеджмента. Кроме того, способствуя модернизации реального сектора экономики, они позволяют увеличить долю продукции с высокой добавленной стоимостью, снизить зависимость страны от экспорта сырья и импорта высокотехнологичных продуктов. Это повысит доходы страны от внешнеэкономической деятельности, ослабит ее зависимость от колебаний мировых цен на энергоносители, придаст экономическому росту устойчивость.

Международные инвестиции придадут долгосрочный импульс дальнейшему сбалансированному развитию экономики страны, ускорят полноценную интеграцию России в мировую экономику, повысят ее международный статус, позволят избежать многих политических конфликтов со странами, экспортирующими капитал. При этом на сегодняшний день Россия фактически не использует возможности международного финансирования проектов, накопленная доля иностранных инвестиций пока что ничтожна мала. Между тем, учитывая объем российского рынка, квалификацию человеческих ресурсов, имеющийся реальный капитал, ресурсную базу, возможно в разы увеличить объем привлекаемого международного капитала. Россия теряет значительный потенциал в пользу своих конкурентов: стран БРИК — Бразилии, Китая, Индии, других переходных и развивающихся экономик Европы и Азии. Пре-

имущества этих стран помимо дешевой рабочей силы заключаются в том, что там предлагается стабильная правовая и финансовая инфраструктура, гарантии прав собственности, меньшие бюрократические препоны, система разнообразных льгот. Главным их отличием от России является их «институциональная готовность» быть площадкой для внедрения международных проектов. В России же до сих пор присутствуют автаркические тенденции, оставшиеся в наследство от Советского Союза. Иностраный капитал, который необходим для диверсификации экономики Российской Федерации, можно получить только в том случае, если условия размещения инвестиций в стране будут относительно лучше, чем в странах, конкурирующих за привлечение ресурсов. Кроме того, необходимо осуществлять постоянный поиск и привлечение потенциальных инвесторов, проводить активную информационную деятельность. Не лучшей стратегией является ставка на взаимодействие с крупнейшими транснациональными корпорациями. Как правило, такие компании изначально имеют целью монополизацию рынка и не настроены на сотрудничество с внутренними производителями.

Главная задача государства в деле стимулирования инвестиционного процесса есть создание институциональной среды для инвесторов, как внутренних, так и иностранных. Теория предпочтения сходства С. Линдера гласит, что направление экспорта товаров зависит от параметров спроса в стране-реципиенте<sup>1</sup>. Спрос, в свою очередь, зависит от сложившихся жизненных стандартов в стране. Этим Линдер обосновывает преобладание среди торговых партнеров стран со схожим уровнем развития и экономическим укладом (речь идет о торговле промышленными товарами с высоким уровнем добавленной стоимости). Учитывая универсальность большинства экономических законов, можно спроецировать данную теорию на потоки высокотехнологичного капитала, на который в России делали большую ставку, проводя политику привлечения иностранных инвестиций в целях ускоренной модернизации и импортозамещения. Практика показывает, что технологии склонны перемещаться в те регионы, где для них созданы сходные условия для реализации, как и в стране-доноре. И здесь на первое место выходит уровень развития и качество экономических институтов, определяющих так называемый инвестиционный климат в стране. Инвестиционный климат можно определить как совокупность факторов (экономических и неэкономических), присущих той или иной стране, привлекающих либо отталкивающих потенциальных инвесторов.

---

<sup>1</sup> *Linder Stefan. An Essay on Trade and Transformation. N. Y. : John Wiley & Sons, 1961.*

Факторы, на которые в первую очередь обращают внимание инвесторы, принимая решение о финансировании проектов, представлены на рис. 2.3.



*Рис. 2.3. Институциональная схема условий привлечения иностранных инвестиций («институциональный пазл»)*

Таким образом, система условий для стимулирования инвестиционного процесса включает следующие составляющие.

1. **Институты конкурентного рынка.** Инвесторы склонны вкладываться в эффективные экономики. Одним из ключевых институтов эффективной рыночной экономики является частная собственность как на экономические блага, так и на факторы производства. Отношения собственности, безусловно, должны быть отрегулированы государством для сохранения баланса между личными и общественными интересами, в каких-то моментах собственность необходимо ограничивать специальными условиями пользования и распоряжения, однако право владения не должно быть подвержено произволу ни в какой форме. Инвесторы очень болезненно реагируют на любые попытки навязать определенный порядок ценообразования. Дело в том, что цена продукции на сегодняшний день является базовым показателем для инвестиционного проекта, принята практика таргетирования издержек, т. е. себестоимость продукции «подгоняется» под приемлемую для потенциального потребителя цену, поэтому любые формы принуждения к корректировке цен однозначно являются негативным фактором при принятии инвестиционных решений. Большое значение также имеет развитость рыночной инфраструктуры — банковских услуг, биржевого дела

и пр. Безусловно, государство обязано обеспечивать монетизацию валового продукта и международных операций, поэтому валюта страны должна быть стабильной, широко используемой во внутреннем и внешнем обороте и резервах.

2. Инвесторам необходима простая, понятная, безусловно исполняемая нормативная база. В законодательных и нормативных правовых документах права, гарантии и преференции должны быть четко и однозначно зафиксированы, не должно быть малейших возможностей для двойного толкования, не говоря уже о противоречии одних актов другим, что нередко выявляется при анализе регионального и федерального законодательства. Нужна независимая судебная система, имеющая международный авторитет.

3. Часто недооцениваются обычаи и традиции, существующие в стране-реципиенте, тогда как зачастую они имеют даже большее значение, чем формальные правила и процедуры. Без устоявшейся деловой этики практически невозможно эффективное взаимодействие экономических субъектов, так как никакой формальный договор не удержит от недобросовестной практики, если нет эндогенных запретов и ограничений. В идеале неформальные правила должны в точности соответствовать формальным и служить дополнительной гарантией их неукоснительного выполнения.

4. Основная функция власти в сфере экономики — контроль за выполнением формальных правил. В этом смысле на первый план выходят следующие характеристики существующей политической системы — легитимность (поддержка со стороны населения), эффективность (способность оперативно решать споры и конфликты), доступность (недискриминация относительно юрисдикции и социального статуса объектов защиты). Наличие формально урегулированных прав собственности должно быть подкреплено безусловной защитой третьей стороны, под которой подразумевается государство, способное быть объективным в суждениях и обладающее силой и авторитетом, позволяющими разрешать конфликты прав собственности. Государства обязаны проводить обоснованную и неизменную экономическую политику, особенно в таких амбивалентных областях, как приватизация, налоговая, финансово-кредитная политика. Основной целью власти в этой сфере должно быть поступательное экономическое развитие, чему способствуют низкий уровень процентной ставки по кредитам и инфляции на макроэкономическом уровне, поддержка свободного предпринимательства на микроэкономическом уровне, открытость экономики для продуктивного международного сотрудничества на уровне мировой экономики.

5. Доступность и достоверность имеющейся информации является ключевым моментом для принятия решений. В обстановке недостатка информации решение с большой долей вероятности будет

принято под воздействием случайных факторов, присутствие же заведомо неверной информации ведет к изначально неверным относительно заявленных целей решениям. Поэтому информационный фактор является существенным для потенциальных инвесторов. Информационная система должна предоставлять потенциальным инвесторам валидные данные об экономических показателях, законодательной базе, существующих инвестиционных проектах и потенциальных партнерах<sup>1</sup>.

Согласно приведенной схеме можно выявить основные проблемы, с которыми сталкивается инвестор в России. Главным препятствием является неопределенность и незащищенность прав собственности. В нашей стране уровень защиты прав собственности недостаточен, при этом государство выступает отнюдь не как независимый эксперт, а как субъект, действующий в своих интересах, что негативным образом влияет не только на само государство, но и на экономику страны и все общество в целом. Поэтому важным шагом по исправлению ситуации может стать административная и судебная реформы, однако осуществление этих изменений будет затруднено, препятствием могут оказаться разные факторы, в первую очередь придется столкнуться с нежеланием и неготовностью властной элиты отказаться от дохода в виде политической ренты. При этом нужно преодолевать «институциональную ловушку»: все задействованы в сложившейся системе, следовательно, легче ничего не менять, чем рисковать и пробовать встать на путь «некоррупционного» поведения. Найти решение этой проблемы достаточно сложно, но это необходимо сделать — бизнес должен стать прозрачным и легальным.

Серьезные проблемы есть и в защите прав интеллектуальной собственности, если ставить целью привлечение «технологических» инвестиций в страну. В России объекты интеллектуальной собственности долгое время охранялись как государственный интерес. Относительно недавно появилось адекватное рыночной системе законодательство о правах и защите интеллектуальной собственности в России. На сегодняшний день за нарушение прав интеллектуальной собственности предусматривается административная, гражданско-правовая и уголовная ответственность. Создана Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент), начинают работу специальные патентные суды. Однако правоприменение в этой сфере оставляет желать лучшего, что объясняется множеством факторов, начиная от недостаточной квалификации судей-

---

<sup>1</sup> Медведь А. А., Плотников В. А. Институциональные аспекты формирования инвестиционного климата в Российской Федерации // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Серия «Экономика». 2013. № 6—1 (185). С. 136—143.

ского состава, заканчивая общим терпимым отношением общества к свободному использованию результатов интеллектуального труда.

Одним из основных поставщиком новейших технологий на мировой рынок являются Соединенные Штаты Америки, специальное агентство которых — *United States Trade Representative* — готовит ежегодный отчет по странам, не обеспечивающим эффективную правовую охрану интеллектуальной собственности. В 2012 г. в «черный список» вошла Россия с такими странами, как Алжир, Чили, Пакистан, Венесуэла. Претензии не новы:

- недостаточное соблюдение международных соглашений в части интеллектуальной собственности, в особенности подписанных в рамках подготовки к членству в ВТО (Соглашение ТРИПС, Закон «Об обращении лекарственных средств» и т. д.);
- необходимость судебной реформы и эффективного правоприменения;
- нерегулируемость электронной сферы продаж;
- отсутствие видимых успехов в борьбе с нарушением технологической защиты интеллектуальной собственности;
- неотработанность практики расследований преступлений, связанных с нарушением прав на интеллектуальную собственность, недостаточность ресурсов и полномочий у правоохранительных органов для борьбы с преступлениями, связанными с интеллектуальной собственностью.

Вместе с тем отмечается некоторый прогресс в области охраны интеллектуальной собственности, в частности принятие закона о создании специального суда по интеллектуальным правам, внесение поправок в Уголовный кодекс РФ<sup>1</sup>, усиливающих ответственность за нарушение прав на интеллектуальную собственность; закрытие заводов, производивших контрафактную продукцию, и пр. Но всего этого явно недостаточно для того, чтобы Россия вошла в зону доверия для стратегического инвестора.

Помимо неопределенности прав собственности можно выделить следующие принципиальные претензии инвесторов:

- неразвитость и нестабильность институтов власти, что порождает высокий уровень коррупции и полужагоальность экономических процессов в стране;
- низкие, в отличие от многих активно развивающихся стран, экономические показатели роста ВВП и его неэффективная качественная структура, следствием чего является недостаточный уро-

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ. При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). Кроме того, можно обращаться к таким справочным системам, как «КонсультантПлюс», «Гарант» и др.



вень доходов населения для формирования устойчивого платежеспособного спроса;

- слабый уровень развития общей рыночной инфраструктуры;
- неполную конвертируемость рубля;
- высокую цену входа на рынок вследствие общей монополизации;
- неэффективность институциональной базы стимулирования и защиты инвестиций.

Синергетическое воздействие этих факторов инвестиционного климата приводит к тому, что Россия не рассматривается как страна для стратегических вложений ни внутренними, ни иностранными инвесторами, поэтому капитал, приходящий в страну, в основном имеет заемный характер и не способствует модернизации промышленности. Трансфер технологий наиболее вероятен при непосредственных вложениях в основные фонды, причем вопреки всеобщему мнению для технологического перевооружения совсем необязательно наличие исключительно прямых иностранных инвестиций, возможности портфельных инвестиций здесь несопоставимо шире. Это обусловлено двумя факторами:

1) существует общая тенденция вытеснения прямых инвестиций портфельными по мере развития фондового рынка страны;

2) крупные производства организованы в большинстве своем в виде корпораций, соответственно, привлечение капитала в форме продажи акций есть самый естественный способ привлечения капитала.

В вопросах развития портфельного инвестирования в Российской Федерации также накопилось множество проблем, главные из которых связаны опять же с неразвитостью рыночных институтов фондового рынка. Это и пробелы в законодательстве, не обеспечивающем должную защиту прав акционеров, и «молодость» финансовой инфраструктуры, не имеющей авторитета на международном рынке, и избирательность и часто произвольность правоприменительной практики и т. д. В результате портфельное инвестирование в России нацелено на извлечение «быстрой» спекулятивной прибыли, объемы инвестирования крайне малы и при незначительных колебаниях доходности капитал «убегает» в более стабильные регионы. Несмотря на достаточно серьезное формальное противодействие оттоку капитала, фактически все преграды успешно преодолеваются, более того, чем жестче регулируется миграция капитала, тем меньше инвесторы склонны рисковать ресурсами.

Достаточно серьезной проблемой является ситуация, связанная с существованием неформальных правил в экономике. Деловая этика в России находится на этапе начального развития. Исторический разрыв, который присутствует в этой сфере со времени слома командно-административной системы хозяйствования, еще очень

долго будет давать о себе знать. Проблема нехватки деловой этики российского бизнеса во многом является проблемой социальной и деловой элиты общества. На сегодняшний день вследствие отсутствия «социальных лифтов», клановости и коррупционности российская элита ригидна и глубоко преемственна. Первое поколение бизнесменов начала рыночных преобразований либо представляло собой в большинстве своем представителей черного или серого рынка, либо являлось носителями обычаев советской бюрократии. Законы предпринимательской чести, репутации и порядочности не были присущи этим слоям постсоветского общества, поскольку в советское время заниматься бизнесом в любых его формах было, во-первых, противозаконно, а, во-вторых, в интеллектуальных кругах считалось зазорным, ниже человеческого достоинства. Отсюда и общественное представление о бизнесменах как о жаждущих наживы беспринципных рвачах, а социальные ожидания, как известно, всегда материализуются. Нормы делового общения, принятые в элите, задают социальную шкалу оценок поведения. Социальная оценка выполняет функцию социального стимула (позитивного или негативного), предопределяющего этические правила и нормы в бизнесе. Современная российская деловая элита как социальная группа воздействует на общественное сознание, навязывая специфические правила деловых взаимоотношений и ориентируя на ценности, к сожалению, соответствующие низшему преконвенциональному (по Колберу) уровню развития моральных суждений.

Таким образом, проанализировав условия стимулирования инвестиционного процесса применительно к Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что ситуация сложилась неудовлетворительная. На сегодняшний день внутренний инвестор предпочитает «быстрые» проекты с большой доходностью, а главной причиной иностранного инвестирования в экономику России является доступ к ресурсам — в основном природным, а также в некоторых сферах — человеческим, интеллектуальным, технологическим. По данным Росстата, наибольший объем иностранных инвестиций сконцентрирован в добывающих отраслях промышленности.

Стратегически процесс стимулирования инвестиционного процесса напрямую зависит от усиления государства в плане исполнения его основных функций: создания рыночных «правил игры» и жестким контролем за их исполнением. Следует также понимать, что помимо создания соответствующих условий в условиях глобализации и нарастания конкуренции за международный капитал политика государства должна быть не просто «благоприятствующей», а именно «активно стимулирующей». Необходимо создать для иностранных инвесторов режим наибольшего благоприятствования. Тем более это верно для стран, развивающихся в условиях экономической и политической нестабильности, отсутствия развитой

рыночной инфраструктуры и высокого уровня инвестиционного риска. Если государства с развитой рыночной экономикой могут себе позволить привлекать капитал путем формирования общего благоприятного инвестиционного климата и принципов «недискриминации», то развивающиеся страны добиваются успеха, предлагая льготы, специальное законодательство, поощрительные меры, тем более что особый режим в отношении иностранных инвестиций сегодня широко используется многими государствами.

Одновременно с решением институциональных проблем необходимо создать систему дополнительных гарантий для владельцев капитала, поскольку повышенные риски, связанные с работой в нестабильной экономической среде, должны компенсироваться системой стимулов. В этом смысле хорошим инструментом может стать частно-государственное партнерство, которое способствовало бы преодолению фидуциарного барьера<sup>1</sup> между инвесторами и государством. Данная система партнерства была изобретена в целях поощрения частного капитала к реализации не слишком привлекательных проектов, при этом вместе со своим материальным вкладом государство предоставляет общественно значимым проектам как финансовые средства, так и «квазиденьги», например налоговые льготы. В России существует множество институциональных проблем, отпугивающих потенциальных инвесторов, которые и могут быть решены за счет взаимодействия государства с инвесторами, поскольку именно они обычно указывают в качестве главного ограничителя взаимодействия возможные «враждебные» действия властей. В этом плане такой институт имеет ряд преимуществ для инвесторов, поскольку позволяет нивелировать политические и административные риски, служащие основным препятствием для финансирования проектов в Российской Федерации.

Технологическая отсталость во многих отраслях, в особенности в сфере обслуживания населения (медицина, образование, транспортная инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство, инженерные коммуникации), вызывает необходимость активнее использовать возможности для частно-государственного сотрудничества. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005—2008) содержался раздел «Развитие механизмов частно-государственного партнерства», определяющий приоритетные направления, инструменты взаимодействия государства и бизнеса, однако развитие этого благочинания оставляет желать лучшего. Понятного, единого и системного понимания явления частно-государственного партнерства в России на сегодняшний день не существует, в научной среде данное явление также не изучено должным образом. Наиболее общее

---

<sup>1</sup> Проблема взаимного недоверия.

определение этому явлению дал В. Г. Варнавский, определивший частно-государственное партнерство как институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов<sup>1</sup>.

Данный термин употребляется в основном при определении принципа взаимодействия государства и бизнеса либо правовой формы такого взаимодействия. Юридически в России частно-государственное партнерство регулируется Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Функционально можно выделить следующие характерные черты частно-государственного партнерства: оно удовлетворяет потребности общего экономического развития, используя или заимствуя ресурсы частного сектора, а также осуществляет государственные полномочия, при этом функционируя в сотрудничестве с частным сектором. Как правило, частно-государственное партнерство состоит из двух или более сторон, работающих совместно ради достижения стратегических целей. Участниками партнерства могут быть: местные и общегосударственные органы власти; коммерческие предприятия (как резиденты, так и нерезиденты), а также некоммерческие организации. При этом все участники партнерства разделяют полномочия и ответственность, совместно затрачивают ресурсы, осуществляют вложения, несут риски и получают выгоды, поддерживая взаимоотношения в течение определенного срока, который прописан в правоустанавливающем документе — соглашении. Здесь в полной мере реализуется так называемый проектный принцип функционирования современной экономики.

Проекты частно-государственного партнерства — это особый вид сотрудничества государственного и частного секторов экономики, цель которого — реализация долгосрочных инвестиционных проектов, которые не приносят немедленной прибыли, поэтому здесь еще так важны гарантии инвесторам. Широкое применение в Российской Федерации механизмов частно-государственного партнерства способно обеспечить возможность осуществления в короткие сроки общественно значимых проектов, не слишком привлекательных для традиционных форм финансирования, а также повысить эффективность проектов за счет участия в них частного бизнеса. Кроме того, возможно обеспечить снижение нагрузки на бюджет («коммерциализация предоставления общественно значимых услуг»), возможность привлечения лучших управленческих кадров, техники и технологий, повышение качества обслуживания конечных пользователей. При таком взаимодействии сводится на нет и проблема «безбилетничества» — уклонения от финансирования создания об-

---

<sup>1</sup> Частно-государственное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. СПб. : Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2008.

щественных благ. Частно-государственное партнерство дает также возможность сконцентрировать внимание государственной власти на свойственных ей функциях, сократить государственные риски за счет разделения их с частными партнерами.

Следует, однако, понимать, что любые институциональные структуры имеют тенденцию превращаться в бюрократические препоны при их неграмотной организации. И в случае с частно-государственным партнерством основной проблемой, с которой сталкиваются инвесторы, как правило, становится документарное оформление подобных отношений. Как показывает современный зарубежный опыт, попытки использовать инвесторов для решения социальных проблем, за которые все-таки должно отвечать государство, приводят к появлению неудобных и перегруженных юридических схем частно-государственных партнерств. Часто даже в рыночных экономиках некоторым конкурсам на право взять в управление государственные активы не удается привлечь заявки от частных инвесторов из-за невозможности рассчитать будущую доходность для разумного бизнес-плана с учетом всех наложенных государством ограничений. В связи с этим представляется, что главным тормозом развития подобного института и в России станет забюрократизированность непосредственного осуществления подобной деятельности. Для частных компаний риски связаны также с возможными изменениями в политике государства, неблагоприятными или непостоянными рыночными условиями, неспособностью или отказом государственного сектора выполнить условия договора.

Развитие частно-государственного инвестиционного партнерства, которое позволит инвесторам получить гарантии сохранности вложенных средств, может стать действенным способом преодоления фидуциарного барьера для иностранных инвесторов, если будут преодолены следующие проблемы:

- Действенные механизмы частно-государственного партнерства в Российской Федерации до сих пор не проработаны на законодательном уровне, необходима ясная юридическая позиция относительно собственности, структуры налогообложения и регулирования потенциальных взаимных претензий.
- Необходимо обеспечить повышение квалификации государственных служащих в плане экономических и юридических компетенций, в особенности это касается местных управленцев.
- Требуется обеспечение прозрачных и равноправных конкурсных процедур доступа участников рынка (независимо от организационных форм и юрисдикции) к институту частно-государственного партнерства.

Частно-государственное партнерство имеет в России некоторое развитие. Примером попыток использования подобной структуры может служить Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) — ин-

вестиционный фонд, созданный Правительством РФ для инвестиций в лидирующие компании наиболее быстрорастущих секторов экономики. Во всех сделках РФПИ выступает соинвестором вместе с крупнейшими в мире институциональными инвесторами — фондами прямых инвестиций, суверенными фондами, а также ведущими отраслевыми компаниями. РФПИ, таким образом, предположительно будет играть важную роль в привлечении инвестиций в экономику России. Однако следует понимать, что разовые, даже особо крупные проекты не обеспечат в должной степени формирования отношения к Российской Федерации как к стране, предпочтительной для стратегического инвестирования.

### **2.3. Государственные и корпоративные вложения в человеческий капитал: синергетический эффект**

Для положительных результатов экономической политики государства следует четко определить ее цели и задачи. Для любой страны основная цель экономической политики есть достижение максимально возможного при имеющихся ресурсах количественного и качественного экономического роста, который и обеспечивает увеличение национального богатства. Соответственно, все стимулирующие мероприятия должны быть направлены на достижение этой основополагающей цели. Устойчивый экономический рост обеспечивает продуктивный инвестиционный процесс. На сегодняшний день можно констатировать, что «фиктивный» рост, обусловленный подорожанием сырьевого экспорта, привел к развитию в Российской Федерации классического вида «голландской болезни», когда ресурсы экономики сосредотачиваются в определенных отраслях с избыточными факторами производства, тогда как остальные вынуждены обслуживать эти раздувшиеся сектора.

На сегодняшний день большое внимание уделяется вопросам интенсификации инвестиционного процесса в России в целях модернизации экономики, однако чаще всего имеется в виду необходимость вложений в физический («реальный») капитал, между тем заявленным целям модернизации в большей степени соответствует политика стимулирования инвестиций в человеческий капитал, поскольку именно они способствуют качественному сдвигу в структуре национальной экономики. Для реализации задачи опережающего инновационного развития в условиях международных санкций и контрсанкций, подрывающих возможности международного сотрудничества, исключительную значимость приобретают качественные характеристики внутренних факторов производства.

Возрастание роли человеческого капитала и превращение его из статьи затрат в основной производительный фактор развития

приводят к формированию концепции, в соответствии с которой инвестициям в воспитание, образование, здоровье, обеспечение, безопасность и обеспечение прав и свобод человека принадлежит ведущее место в стратегических ориентирах государственной политики.

Как и все прочие виды инвестиций, вложения в человеческий капитал могут увеличивать личную и общественную полезность, соответственно, можно различать частные (корпоративные) и государственные инвестиции в человеческий капитал (рис. 2.4). При этом частные инвестиции, имея целью увеличение, соответственно, частной полезности, могут увеличивать общественные (например, частные затраты на лечение способствуют улучшению здоровья нации, снижают нагрузку на бюджеты и социальное иждивенчество), а государственные, увеличивая общественные полезности, способствуют, в свою очередь, росту частных (если продолжить пример с затратами на здравоохранение, подобные расходы способствуют снижению риска заражения инфекционными заболеваниями, вызывают необходимость дополнительных налогов на содержание нетрудоспособных и т. д.).

Таким образом, государственные и частные (корпоративные) вложения в человеческий капитал являются взаимосвязанными и взаимозависимыми, однако разница состоит в том, что частные инвестиции преимущественно преследуют частные интересы, а государственные — соответственно, общественные. Здесь уместно вспомнить разницу между частными и общественными благами.

Общественные блага бывают чистыми и смешанными<sup>1</sup>. Чистые блага приносят равные выгоды всем, независимо от количества потребителей (рис. 2.5).

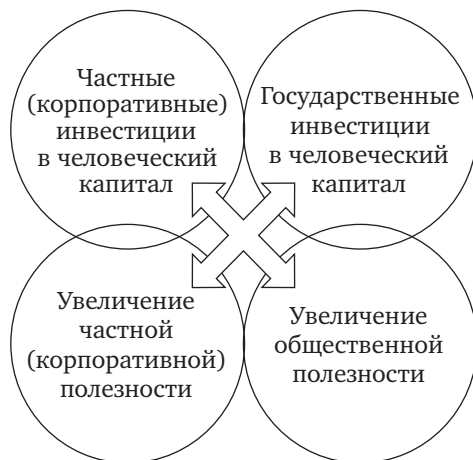


Рис. 2.4. Взаимосвязь частных и государственных инвестиций в человеческий капитал

<sup>1</sup> Смешанные блага — блага, имеющие черты общественных и частных. К смешанным благам относятся, например, перегружаемые, когда потребители готовы платить за доступ к ним.

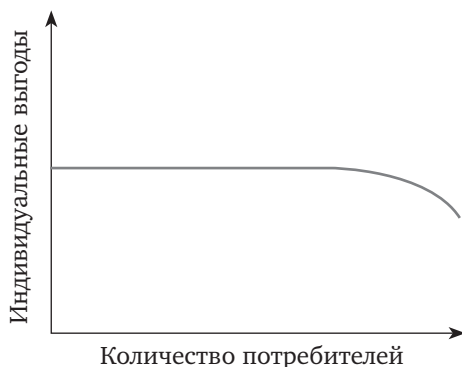


**Рис. 2.5. Выгоды потребителей от чистых общественных благ**

Выгоды от таких общественных благ не зависят от количества пользующихся ими. При этом это могут быть локальные или местные общественные блага, т. е. доступные только людям, проживающим в определенной местности (например, районная поликлиника или школа, «привязанная» к микрорайону), но доступны они в равной степени всем без признаков «перегружаемости» (нет очередей на место в детском саду, не надо заранее записываться на прием к врачу и пр.).

В отличие от чистых общественных благ перегружаемые блага теряют свою полезность для потребителей с ростом их числа (рис. 2.6).

Например, школа с перегруженностью по количеству учеников для каждого из них теряет полезность с точки зрения качества обучения.



**Рис. 2.6. Выгоды потребителей в случае перегружаемых общественных благ**

Специфика общественных благ состоит также в том, что они равнодоступны для всех потребителей, иначе теряют смысл — один нездоровый субъект в случае инфекционного заболевания способен



заразить неограниченное число других. При этом представляется невозможной ситуация, при которой все члены общества добровольно профинансируют производство данных благ, кроме того, непонятно, каким должен быть взнос каждого в силу неравенства доходов и имущественного состояния<sup>1</sup>.

Таким образом, государственные инвестиции, во-первых, совершенно необходимы; во-вторых, должны стремиться производить чистые общественные блага и не допускать их «перегрузения».

Для интенсификации же корпоративных и частных инвестиций в человеческий капитал необходимо создавать институциональные условия для добросовестных инвесторов или «соинвесторов». При этом данные условия такие же, как и те, которые необходимы для эффективных вложений в физический капитал.

Для интенсификации вложений именно в человеческий капитал необходимо развивать также некоторые специфические общественные институты. К ним можно отнести следующие.

#### 1. Национальная система образования.

В процессе эволюции системы образования частное (коммерческое) образование постепенно вытеснялось государственно финансируемым. Учитывая тот факт, что способности среди населения распределены приблизительно равномерно, а доходы — нет, общественной пользе соответствует равный доступ способных детей к системе образования. На сегодняшний день во многих странах образование уже не только общедоступное, а даже обязательное благо, которым может (и обязан!) воспользоваться каждый гражданин. На первых порах это было начальное образование, затем среднее, а в некоторых странах уже принимаются концепции о всеобщем высшем образовании. При утверждении принципов общедоступности и обязательности возрастают как государственные, так и частные инвестиции в образование, поскольку это становится условием для того, чтобы считаться полноценным членом общества. При этом необходимо поддерживать престиж высшего образования и интеллектуального труда, поскольку даже при государственно финансируемом высшем образовании его получение является отсрочкой при выходе на рынок труда и зарабатывании доходов экономическими субъектами (рис. 2.7).

Если подобная отсрочка будет гарантированно приносить больший доход в будущем одновременно с получением других нематериальных выгод, то экономический субъект будет склонен софинансировать свою образовательную программу, привлекая к этому других заинтересованных лиц (родственников, потенциальных работодателей и т. д.).

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Хиллман А. Л. Государство и экономическая политика. М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2009.

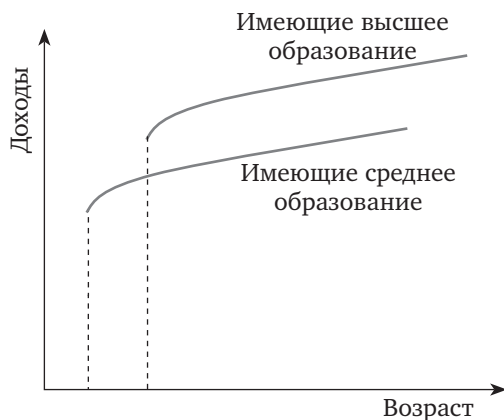


Рис. 2.7. Доходы субъектов, имеющих высшее и среднее образование

## 2. Национальная система здравоохранения.

Система здравоохранения может быть организована:

- в виде покупки медицинских услуг на рынке;
- страхования;
- государственной (бесплатной) медицины.

В зависимости от этого и осуществляется частное и государственное инвестирование в здоровье (рис. 2.8).

В разных странах преобладает тот или иной вид медицины. В российском здравоохранении присутствуют все три формы.

В плане привлечения инвестиций в здравоохранение кажется логичным развитие частной медицины, где инвестор может получить прибыль. Однако во многих случаях частные инвестиции не могут быть эффективными. Например, бесполезно лечить индивидуально заразные болезни, поскольку при контактах с окружающими неизбежно возникает рецидив. Кроме того, специфика медицинского обслуживания состоит в том, что больной человек не в состоянии принимать рыночных решений в силу существенного неравновесия переговорных позиций — в случае тяжелого заболевания человек готов отдать любую цену за лечение и легко становится жертвой вымогательства (чем успешно пользуются различные шарлатаны). Велика также асимметрия информации относительно качества лечения — медицинские услуги являются классическим примером доверительного товара, когда невозможно изначально быть уверенным в эффективности лечения, т. е. в качестве предоставляемого товара. Таким образом, спрос на медицинскую помощь нечувствителен к цене. В силу сказанного выше по крайней мере экстренная и базовая медицинская помощь должна быть проинвестирована государством в виде либо прямого финансирования, либо обязательного страхования. Частные же инвестиции возможны при опробовании новых методов лечения, создании дополнительного комфор-

та для пациентов и т. д. Страховая медицина снимает некоторые институциональные проблемы, однако интересы общества заключаются в том, чтобы охват медицины был стопроцентным, тогда как наличие или отсутствие полиса может быть критерием предоставления или непредоставления помощи. Поэтому базовое медицинское обслуживание — это предмет государственного инвестирования, поскольку является классическим видом общественного блага.



*Рис. 2.8. Классификация инвестиций в здравоохранение в зависимости от субъекта вложений*

Таким образом, в принципе разумная комбинация различных видов медицины — частной, страховой и государственной, существующих сейчас в Российской Федерации параллельно, может стать примером эффективного развития капитала здоровья.

### 3. Система социального обеспечения.

Социальное обеспечение появилось среди обязанностей государства относительно недавно. Наиболее полно данная категория была продемонстрирована в доктрине «социального рыночного хозяйства» Л. Эрхарда, что позволило послевоенной Германии, будучи побежденной разрушенной страной, потерявшей огромные территории, за короткий срок восстановить экономику. Это явление вошло в историю под названием «немецкого экономического чуда». Данный опыт наглядно показал, что право человека на жилье, достойный уровень пособий и т. д. не только не тормозит экономический рост, но и служит в некотором смысле «подушкой безопасности» при снижении экономической активности. Кроме того, инвестиции в социальное обеспечение помогают преодолеть демографические проблемы, которые становятся основополагающими для промышленно развитых стран. Вместе с тем забота государства о старшем поколении позволяет молодым работать более эффектив-

но, поскольку часть семейных обязанностей может исполнить квалифицированный социальный работник.

#### 4. Система пенсионного обеспечения.

Подобно системе здравоохранения, пенсионная система также может быть инвестирована государством, корпорациями или частными субъектами. По форме пенсия может быть «базовой», страховой и накопительной (в России, опять же, присутствуют все три варианта). Соответственно, государственные пенсии являются общественным благом, так как обеспечивают равные права на достойную старость всем членам общества, независимо от трудового стажа и является формой пособия. Страховая пенсия формируется из взносов работодателей и является инвестированием в будущие периоды нетрудоспособности экономического субъекта. Такая пенсия представляет собой классическое страхование, с одной стороны, и вложения в будущие доходы (поскольку все экономические субъекты, как правило, намереваются воспользоваться данной «страховкой») — с другой. Вариант же накопительной пенсионной системы — это инвестирование будущего благосостояния в чистом виде, поскольку представляет собой формирование наследуемых банковских счетов. Здесь также возможна комбинация трех видов формирования будущей пенсии, каждый из которых взаимодополняем. Базовая пенсия обеспечивает прожиточный минимум, позволяющий лицам, потерявшим трудоспособность, сохранять определенный уровень потребления. Страховая пенсия побуждает стремиться к наибольшему доходу в настоящем, чтобы при выходе на пенсию не очень сильно менять привычный уровень потребления. Накопительная пенсия кроме возможности повысить в будущем пенсионные выплаты способствует дополнительным инвестициям на фондовом рынке страны.

#### 5. Инновационно-научная система.

Фундаментальная наука не может быть объектом коммерческих инвестиций в силу слишком большого периода окупаемости и ее низкой вероятности. Поэтому это предмет вложений меценатов или государства. Практическая наука же в виде производства инноваций представляет собой хоть и весьма рискованный, но потенциально прибыльный бизнес. Для инвестирования в инновации необходимо создавать системы дополнительного стимулирования (налогового, инфраструктурного и пр.). Хорошо себя зарекомендовало создание специальных территориальных зон (технопарков, наукоградов), обладающих особым статусом и пользующихся государственной поддержкой.

#### 6. Система миграции труда.

Общеизвестно, что лидеры по качеству человеческого капитала — это страны с активной иммиграцией ученых, изобретателей, конструкторов. В связи с этим инвестиции в иммиграцию могут да-

вать долговременный положительный эффект. Это могут быть гранты молодым перспективным студентам, создание международных лабораторий, системы преференций для въезжающих в страну лиц интеллектуального труда — «носителей» технологий, знаний и навыков. Для России, к сожалению, характерен выезд подобного рода трудовых ресурсов и въезд неквалифицированных работников, что в целом способствует деградации человеческого капитала. Это связано и с падением престижа интеллектуального труда, и с тяжелой экономической ситуацией в сопредельных странах, удешевляющей их труд, что препятствует замещению труда капиталом. Данную ситуацию необходимо менять в самое ближайшее время, иначе вместо инновационного развития в стране окончательно установится курс на технологическую деградацию.

Следует понимать, что современное экономическое развитие в большинстве промышленно развитых стран осуществляется на фоне снижающихся либо вообще отрицательных темпов демографического роста, во многом компенсируемых за счет иммиграции. Применительно к нашей стране ситуация развивается схожим образом.

Активная демографическая политика (финансовое стимулирование, повышение престижа многодетных семей и пр.) дает свои плоды, однако высокие темпы демографического роста оцениваются как значимый фактор долгосрочного экономического роста при условии проведения успешных институциональных реформ. В противном случае снижение темпов роста рождаемости на фоне прогресса современной медицины закономерно приведет к старению населения, что, в свою очередь, ведет к ряду социально-экономических следствий:

- 1) снижению производительности труда;
- 2) уменьшению потенциала инновационного развития;
- 3) обострению проблем пенсионного обеспечения;
- 4) массовому притоку мигрантов, провоцирующему нарастание этнокультурных конфликтов;
- 5) угрозе национальной безопасности.

Основная проблема продуктивной реализации демографического потенциала связана не просто с естественным приростом населения, а прежде всего с возможностью его трансформации в современный человеческий капитал. Способность (неспособность) подобной трансформации порождает в конечном счете различные сценарии развития социально-экономической ситуации, к наиболее значимым из которых можно отнести следующие:

- негативный — отсутствие вложений в человеческий капитал, порождающее преимущественно депрессивную нестабильную экономику с высокой безработицей и отсталой структурой хозяйствования;

- нейтральный — вложения в человеческий капитал при недостаточных инвестициях в новые рабочие места будут способствовать лишь эмиграции и потере затрат;
- позитивный — одновременные вложения в человеческий капитал и создание новых рабочих мест, способствующие комплексному экономическому развитию территории, росту ее межрегиональной и мировой конкурентоспособности, пропорциональному росту производительности и оплаты труда.

Проблема трансформации демографического потенциала в человеческий капитал в долгосрочной перспективе может успешно решаться благодаря реализации комплексного подхода, сопряженного не только с обеспечением реализации указанных выше условий. Предельно значимыми являются и собственно активное привлечение как государственных, так и частных инвестиций в экономику регионов, профилактика роста коррупции и административных барьеров, рост конкурентоспособности продукции российских регионов.

Человеческий капитал обладает способностью аккумулироваться, самовозрастать и являться источником дополнительного дохода для его владельца. Это, в свою очередь, стабилизирует социально-экономическую ситуацию в регионе и гарантирует дальнейший подъем экономики. Движущей силой воспроизводственных процессов в период становления экономики постиндустриального периода становится не накопление материальных благ, а стремление приобрести и расширить знания, чтобы с их помощью прожить долгую и здоровую жизнь, обеспечить ее достойный уровень. Для максимизации эффекта, получаемого при использовании человеческого капитала, необходимо создать ситуацию, мотивирующую наиболее полно использовать имеющиеся у каждого члена общества образование, навыки и опыт.

Субъектами инвестиции в человеческий капитал являются:

- домохозяйства;
- корпорации;
- государство;
- зарубежные инвесторы.

Как было указано, каждый из источников по-своему важен и необходим.

Домохозяйства являются первичными инвесторами, корпоративные инвестиции помогают делать их более целенаправленными, государственные — отвечают задачам социально-экономического развития страны, а иностранные — позволяют соответствовать международным достижениям в этой области и достигать глобальной конкурентоспособности.

Корпоративные инвестиции в человеческий капитал были достаточно широко развиты во времена СССР, когда это регламен-

тировалось государством. После рыночных преобразований, к сожалению, предпринимательский класс был озабочен извлечением сиюминутной прибыли и практически устранился от данного рода вложений. Сейчас потихоньку возвращается понимание социальной ответственности бизнеса, которое было присуще еще знаменитым купцам и промышленникам Российской империи, но проблемы переходного периода еще долго будут давать о себе знать, поскольку понятия о деловой этике и социальной ответственности формируются еще со школьной скамьи, и, видимо, стоит ждать нового поколения бизнес-элиты, чтобы возлагать надежды на значимые корпоративные вложения в человеческий капитал.

Основным инвестором в человеческий капитал является, безусловно, государство. Системы образования, здравоохранения и социального обеспечения являются традиционными «товарами» общественного сектора, которые необходимо производить в нужном количестве при безусловно необходимой конкуренции частных структур. В сложившейся на сегодняшний день не слишком благоприятной ситуации необходимо более фундаментально проработать концепцию человеческого капитала как основы для разработки и практической реализации социально-экономической политики на перспективу, т. е., безусловно, наибольший «выхлоп» дают инвестиции в подрастающее поколение. Несмотря на вступление российского общества в этап устойчивого развития, значительная часть молодого поколения, находясь на начальном этапе жизненного пути, рискует не получить достойного образования, испытывает трудности, связанные с поиском работы, попадает под влияние различных асоциальных и маргинальных групп. Особенно это касается учащихся общеобразовательных школ, студентов средних специальных и высших учебных заведений, которые не имеют достаточного профессионального и жизненного опыта.

При уменьшающемся равенстве возможностей особую остроту среди молодежи приобретают проблемы получения образования, устройства на работу по специальности, боязнь потерять уже имеющуюся работу. Вопросы занятости молодежи обостряются в связи с отсутствием баланса между спросом на рынке труда и теми специальностями, по которым вузы страны готовят сегодня специалистов с высшим образованием.

Сейчас ситуация в обществе такова, что система высшего и среднего профессионального образования не гарантирует получения желаемой работы по профессии. Неуверенность молодых людей в том, что они смогут получить хорошую работу, даже при наличии профессионального образования, является питательной средой для маргинализации молодежи и различных социальных патологий. Между тем именно молодежь быстрее других категорий населения адаптируется к изменяющимся рыночным условиям. Сегодня можно

констатировать, что жизненные позиции и устремления молодого поколения существенно изменились. Современная российская молодежь выделяет в виде главной ценности «стремление выполнять интересную работу». Такие позиции, как «наличие денег» и «обширные знания», выступают для молодежи не столько как цели, сколько как средства реализации главных жизненных планов — получение работы и создание хорошей семьи. Одним словом, молодежь — важный фактор поступательного развития региона, тот стратегический резерв, который определяет, какой быть России уже через несколько лет. Любые преобразования, происходящие в экономике сегодня, в значительной степени зависят от участия в них молодого поколения. Именно молодежь будет той силой, которая сможет вывести Россию на передовые рубежи мировой цивилизации после завершения в стране процессов формирования информационной рыночной экономики. На период молодости приходятся основные инвестиции в человеческий капитал, которые формируют социально значимый капитал молодежи: трудовой, интеллектуальный, общественно-политический<sup>1</sup>.

Человеческий капитал обладает внутренней структурой, которая включает:

- капитал образования;
- капитал здоровья;
- капитал культуры;
- интеллектуальный капитал;
- информационный капитал;
- коммуникационный капитал.

Человек на протяжении всей жизни является объектом инвестиций. Существование человека без инвестирования в него значительных по объему и времени средств в современных условиях становится просто невозможным. Инвестиции в человеческий капитал начинаются с момента появления на свет ребенка. Само его рождение в современных условиях требует значительных средств. Именно тогда происходит формирование капитала здоровья, продолжающееся в течение всей жизни человека. Первые инвестиции в человека производят семья, домашнее хозяйство. В семье у ребенка происходит формирование первичных знаний о природе и обществе, его окружающем. Домашние хозяйства определяют направление, структуру, качество и количество первоначальных инвестиций в человеческий капитал. Чем выше образовательный уровень, уровень доходов семьи, тем больший объем инвестиций осуществляется в процессе формирования человеческого капитала. Государство призвано создавать всем членам общества равные

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Ильинский И. В.* Конкурентоспособность человеческого капитала России: состояние, проблемы, перспективы : монография. СПб. : Изд-во СПГУТД, 2011.



стартовые возможности в формировании человеческого капитала. Эффективность и размеры вложений в молодежную составляющую человеческого капитала зависят не только от волеизъявления человека, но и от проводимой государством политики по сбережению, воспроизводству, формированию, развитию и активному использованию человеческого потенциала. От качества данной социально-демографической группы зависят либо прогрессивное развитие общества, либо его деградация.

Участие человека в развитии региона в настоящее время требует получения длительного по времени и качественного образования. Капитал образования, который призвана сформировать система образования, по всем параметрам должен отвечать потребностям современного инновационного производства. Только в этом случае средства, вложенные в человека, начнут давать отдачу в виде роста производительности труда, повышения качества и количества производимых инноваций, товаров и услуг, роста дохода носителя капитала и обеспечивать экономический рост в масштабах всего общества.

Таким образом, основную нагрузку при формировании человеческого капитала несут на себе государство (федеральный, региональный и муниципальный уровни) и домохозяйства.

Из всех видов инвестиций в человеческий капитал наиболее важными являются вложения в здоровье и образование. Общее и специальное образование улучшают качество, повышают уровень и запас знаний человека, тем самым увеличивая объем и качество человеческого капитала. Инвестиции в высшее образование способствуют формированию высококвалифицированных специалистов, труд которых оказывает наибольшее влияние на темпы экономического роста.

Конституция РФ<sup>1</sup> провозглашает право на образование, а также вытекающую из этого ценность повышения уровня образованности населения. Однако первые лица государства официально заявляют о необходимости сокращения в России числа высших учебных заведений и людей с высшим образованием. Все это происходит на фоне того, как в Японии, например, обсуждается введение конституционной нормы об обязательном высшем образовании. Проводимые реформы базируются на представлении системы образования, как рыночной структуры, оказывающей услуги населению. Представляется, что для целей инновационного развития государства такой подход неприменим, поскольку без высокообразованного населения построить инновационную экономику невозможно в прин-

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

ципе. Поэтому государство является не менее заинтересованной стороной в плане уровня образования и, следовательно, образование — это не услуга, как полагают в Министерстве образования и науки РФ, а важнейшая государственная функция, по своей значимости не уступающая функции обеспечения безопасности.

Финансирование фундаментальной науки с учетом инфляции практически не менялось. Эта ситуация оказывает негативное влияние как на состояние собственно фундаментальной науки, так и прикладной науки и образования. Вложения в подготовку, как правило, усиленно производятся в молодые годы и постепенно падают с течением времени. Но при современном уровне развития техники и технологии процесс обновления знаний должен быть непрерывным. Необходимость постоянной переподготовки работников общепризнанна, переподготовка работника более выгодна, чем его замена. При повышении уровня образования эффективность труда работников повышается. За последние десятилетия инвестиции в образование, подготовку и переподготовку кадров стали восприниматься общественным мнением, руководителями предприятий как наиболее эффективный объект вложений, а не как производственная необходимость. Сегодня в странах с развитой рыночной экономикой большое внимание уделяется расходам на профессиональную подготовку на производстве и курсы переподготовки как одному из важнейших элементов вложений в человеческий капитал. Курсы переподготовки предоставляют работникам возможность приобретения знаний по новым перспективным направлениям в рамках имеющейся специальности. Непрерывное обновление квалификации является условием для выживания в условиях конкуренции на рынке труда для специалистов таких профессий, как исследователи, учителя, инженеры, эксперты по компьютерам и т. д.

Необходимо отметить, что выгоды от образования могут быть не только прямыми, но и косвенными, направленными на третьих лиц, не принимающих непосредственного участия в образовании. Например, при повышении общего уровня образования населения снижается уровень преступности. Повышение образовательного уровня способствует ускорению научно-технического прогресса, улучшению качества жизни, росту благотворительности. Образование укорачивает протяженность во времени между совершением открытий и их всеобщим применением, другими словами, сокращает разрыв между теоретическим и практическим уровнем развития технологии.

Конечной целью государственной молодежной политики в области образования на средне- и долгосрочную перспективу является создание условий для роста человеческого капитала молодежи с тем, чтобы обеспечить экономический рост и повышение конкурентоспособности России в глобальном мире.

Успехи развитых стран, их технологический прорыв заключаются в выпуске наукоемкой продукции, что говорит о наличии в этих странах человеческого капитала высокого качества. При этом международное взаимовыгодное стратегическое сотрудничество может отчасти решить проблему недофинансирования в человеческий капитал, проявляющуюся в Российской Федерации на протяжении последнего времени. Стратегические иностранные инвестиции подразумевают трансфер технологий и переобучение персонала, выравнивание качества человеческого капитала, что делает подобное сотрудничество стратегически необходимым. Концепция привлечения иностранных инвестиций должна быть адаптирована к современным потребностям экономики России.

Для эффективного международного сотрудничества нельзя также довольствоваться созданием благоприятных условий, необходимы действенные усилия по привлечению стратегических инвестиций, поскольку за производительный капитал в мире идет ожесточенная борьба.

Итак, для осуществления инновационного рывка экономики России необходимы следующие усилия: одновременные эффективные вложения в человеческий капитал и рабочие места со стороны домохозяйств, бизнеса и государства; привлечение стратегического иностранного капитала и развитие других форм международного сотрудничества; поддержание климата, благоприятного для самореализации интеллектуально-творческого потенциала. При соблюдении данных условий возможна реструктуризация экономики России и выход ее в мировые лидеры инновационного развития.

## Выводы

Протекционизм — это не просто защита национального производителя от иностранной конкуренции, это комплекс мер поощрения и поддержки отечественной промышленности как внутри страны, так и за рубежом.

Последовательная поддержка и помощь национальному производителю является необходимым, но недостаточным условием прогрессивного роста национальной экономики. Нужно создавать условия и для комфортного ведения бизнеса в стране, и для развития международного сотрудничества.

В международной экономике не стоит рассчитывать на честные и постоянные правила игры и нужно всегда помнить о базовых принципах экономической безопасности, которые сформулировал великий русский ученый Д. И. Менделеев, отмечавший важность производства как один из факторов обеспечения национального благосостояния.

Одной из ключевых проблем национальной экономики на сегодняшний день является инвестиционная недостаточность.

Для осуществления задач ускоренной модернизации и импортозамещения необходимы массированные капиталовложения как внутренних, так и иностранных стратегических инвесторов.

Система институциональных условий для стимулирования инвестиционного процесса включает в себя следующие составляющие:

- институты конкурентного рынка;
- институты формальных и неформальных правил;
- институты принуждения;
- институты информации.

В условиях глобализации и нарастания конкуренции за капитал политика государства должна быть не просто «благоприятствующей», а именно «активно стимулирующей».

Заявленным целям модернизации в большей степени соответствует политика стимулирования инвестиций в человеческий капитал, а не в реальный, поскольку именно они способствуют качественному сдвигу в структуре национальной экономики.

Частные инвестиции в человеческий капитал, имея целью увеличение частной полезности, могут увеличивать общественные, а государственные инвестиции, увеличивая общественные полезности, способствуют, в свою очередь, росту частных.

Государство участвует в формировании человеческого капитала путем создания национальных систем образования, здравоохранения, пенсионного и социального обеспечения, регулирования миграции труда.

Основную нагрузку при формировании человеческого капитала несут на себе государство (федеральный, региональный и муниципальный уровни) и домохозяйства.

## Практикум

### Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем опасность форсированного открытия границ для импорта?
2. Когда возникла концепция свободной торговли? Какие цели преследовала политика фритрейдерства Великобритании и позднее США?
3. Расскажите о положительных и отрицательных последствиях протекционизма для национальной экономики.
4. В каких ситуациях протекционизм оправдан и необходим?
5. О чем говорит история протекционизма в России?
6. Какой может быть протекционистская защита?
7. Какие методы защиты используются на сегодняшний день экономически развитыми странами?
8. Как членство в международных организациях и интеграционных объединениях может отразиться на национальной промышленности?

9. Назовите главную задачу государства для интенсификации процесса внутреннего и международного инвестирования в Российской Федерации.

10. Что представляют собой институты конкурентного рынка? Насколько они развиты в России?

11. Что включают в себя институты формальных и неформальных правил?

12. Каковы системы принуждения к исполнению правил?

13. Что имеется в виду под институтами информации?

14. Назовите инструменты, которые могут помочь преодолеть фидуциарный барьер между государством и инвесторами.

15. Возможна ли модернизация экономики исключительно с помощью инвестирования реального капитала?

16. Являются ли вложения в человеческий капитал общественным благом?

17. Каким образом строится взаимодействие частного и государственного инвестирования в человеческий капитал?

18. Какие системы инвестирования в человеческий капитал следует создавать на национальном уровне?

### Задания

1. Мировая цена на автомобильные комплектующие составляет 10 тыс. евро. Затраты на аренду, проценты по займам, заработную плату и предпринимательскую прибыль также 10 тыс. евро. Для защиты отечественного производителя правительство вводит импортную пошлину сначала 20 % от таможенной стоимости автомобиля, потом — 20 % от таможенной стоимости комплектующих. Определите эффективный уровень протекционизма в первом и во втором случае и определите критерий эффективности протекционистской политики.

2. Разработайте систему государственного стимулирования корпоративных и частных инвестиций в человеческий капитал на уровне законодательства.

### Кейсы

1. Письмо Россельхознадзора от 18 января 2011 г. № ФС-НВ-2/355 гласит: «В связи с регистрацией на территории Болгарии случаев заболевания животным ящуром с 21 января 2011 г. вводятся временные ограничения на ввоз в Российскую Федерацию говядины, баранины, свинины, молока и молочных продуктов, включая готовые изделия, а также кормов животного происхождения».

22 февраля 2011 г. агентство «Балтинфо» сообщило: «Сотни машин с вином застряли на границе Латвии с Россией. Импортёры вина обеспокоены, что качество продукта может ухудшиться от переохладения».

*Как вы думаете, являются ли подобные ситуации примерами нетарифного протекционизма?*

*Является ли введенное Россией в 2014 г. продовольственное эмбарго для стран ЕС, США, Канады и Австралии продолжением «сельхозпротекционизма»?*

*Приведите другие примеры нетарифной защиты, практикуемые в странах ЕС, США, РФ.*

2. В 2010 г. велись переговоры по поводу реализации инвестиционного проекта «Энергоэффективный квартал», задачей которого являлось повышение энергоэффективности и стимулирование энергосбережения жилых зданий г. Санкт-Петербурга.

Северная экологическая финансовая корпорация (*Nordic Enviroment Finance Corporation — NTFCo*) в 2010 г. выражала заинтересованность в финансировании проекта «Энергоэффективный квартал» в г. Санкт-Петербурге в рамках различных фондов, администрируемых НЕФКО, включая инвестиционный фонд, и готова была предоставить кредит под 5 % годовых в размере 5 млн евро некоммерческому партнерству «Городское объединение домовладельцев» (члены объединения — ТСЖ).

Нерешенной оказалась задача обеспечения возврата средств, поскольку «Городское объединение домовладельцев» собственного имущества не имеет.

*Как можно было бы решить данный вопрос?*

*Каким образом государство может стимулировать реализацию подобных проектов?*

*Какие инструменты можно использовать для осуществления инфраструктурных, экологических, социально значимых проектов, невыгодных для частного бизнеса?*

3. Практика повышения квалификации персонала за счет фирмы является достаточно распространенной. Например, компания «Газпром» оплачивает обучение своих сотрудников в магистратуре СПбГЭУ. При этом всегда есть риск потери затрат на подготовку специалистов, поскольку, получив новые знания и компетенции, они могут получить более выгодное предложение на рынке труда.

*Каким образом можно решить этот вопрос?*

*Должны ли корпорации заниматься переобучением сотрудников?*

*На чем следует сосредоточиться: на тщательном отборе кадров или обучении персонала?*

*Подойдет ли для России система пожизненного найма?*

## Литература

1. Кузьминов, Я. И. Курс институциональной экономики: Институты, сети, транзакционные издержки и контракты / Я. И. Кузьминов, К. А. Бендукидзе, М. М. Юдкевич. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006.

2. Медведь, А. А. Институциональная основа инвестиционного процесса в национальной экономике РФ / А. А. Медведь. — М. : Изд-во СПбГЭУ, 2019.

3. Медведь, П. А. Институт креативного образования как способ инвестирования в человеческий капитал РФ / П. А. Медведь, А. А. Медведь // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». — 2015. — № 4 (23). — С. 136—144.

4. Нарышкин, С. Е. Привлечение иностранных инвестиций: экономическая стратегия и развитие регионов России : монография. — М. : Контракт, 2009.

5. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики : пер. с англ. / Д. Норт. — М. : Фонд экономической книги «Начало», 1997.

6. Россия в цифрах. URL: <http://www.gks.ru>.

7. Статистика UNCTAD. URL: [www.unctad.org](http://www.unctad.org).

8. Шаститко, А. Е. Новая институциональная экономическая теория / А. Е. Шаститко. — М. : ТЕИС, 2002.

# Глава 3

## СОЦИАЛЬНОЕ ПАРТНЕРСТВО ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- понятие социального партнерства и его основные формы;
- практику применения форм социального партнерства в различных институциональных секторах экономики;
- историю формирования предпосылок современных моделей социального партнерства и их научного изучения;
- особенности применения социального партнерства в различных странах;
- политэкономические модели социального партнерства;

**уметь**

- формулировать проблемы, стоящие перед участниками социального взаимодействия;
- классифицировать опыт применения социального партнерства;
- использовать источники информации для сбора данных и их анализа;

**владеть**

- технологиями анализа и выявления причин социальных конфликтов;
  - методами разрешения социальных конфликтов путем применения опыта социального партнерства.
- 

### 3.1. Теоретические предпосылки социального партнерства

В западной обществоведческой литературе и на практике сложилась традиция подразделения общества на три основных сектора:

- 1) государство;
- 2) частный бизнес;
- 3) некоммерческие организации.

Первый сектор — это органы государственной власти и местного самоуправления, государственные и муниципальные предприятия, а также организации в любой сфере деятельности, основанные на государственной и смешанной формах собственности, с преобладающей долей государственного участия.

Ко второму сектору относятся такие структуры, как фирмы и банки.

Третий сектор называют негосударственным или неправительственным. Он также обозначается как независимый, некоммерческий или неприбыльный, благотворительный, а также как сектор добровольной активности (волонтерский, добровольческий), филантропический. В России входящие в него организации называют чаще всего некоммерческими (НКО).

Официально третий, или некоммерческий, сектор — «*сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства*» — принято рассматривать в качестве одного из шести секторов экономики. Это согласуется с международной статистической системой — Системой национальных счетов, где в одном ряду перечисляются фирмы, банки, государство, домохозяйства, «зарубежье» и некоммерческий сектор. Третий сектор наряду с первым (государством) и третьим (сферой бизнеса) принято выделять в социологии и политологии<sup>1</sup>.

Согласно стандартной промышленной классификации (SIC) ООН деятельность НКО должна быть отнесена к девятой группе товаров и услуг — «услуги связи, коммунальные, общественные и личные виды услуг». В соответствии с системой деления экономики на три сектора, предложенной в 1957 г. К. Кларком, они будут локализованы «*третичным сектором*» — сферой услуг<sup>2</sup>.

Государство, бизнес и общество в лице некоммерческого сектора являются основными элементами системы социального партнерства (СП), призванной стабилизировать общество через компромиссные договорные отношения и перераспределение части произведенного общественного продукта.

Одну из первых попыток системного анализа социальных конфликтов и способа воздействия на них предпринял итальянский теоретик и государственный деятель *Никколо Макиавелли* (1469—1527). Он видел в конфликте не только разрушительную, но и созидательную функцию, считая, что нужно уметь правильно воздействовать на конфликт. Эту миссию, по мнению мыслителя, призвано выполнять государство.

Теоретический анализ системы социально-трудовых отношений впервые осуществил английский философ *Фрэнсис Бэкон* (1561—1626). Он убедительно показал, что пренебрежение мнениями социальных сословий, ошибки в управлении, распространение слухов и кривотолков ведут к возникновению конфликтов в обществе.

---

<sup>1</sup> Социальная работа: теория и практика : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2001. С. 105.

<sup>2</sup> *Привалов Н. Г.* Экономика некоммерческого сектора. Екатеринбург : Уральское изд-во ; М. : Большая Медведица, 2009. С. 27.



Идеи о необходимости оформления общественного договора между людьми в целях самосохранения и вечности частной собственности сформулированы в трудах *Томаса Гоббса* (1588—1679) «Левиафан» и «Философские элементы учения о гражданине».

Одной из первых работ, посвященных сущности и условиям общественного согласия, является труд *Ж.-Ж. Руссо* (1712—1778) «Об общественном договоре, или принципы политического права». В этом трактате, опубликованном в 1762 г., рассматривается общество, основанное на законах, перед которыми все равны и которые сохраняют личную свободу каждого гражданина. По мнению Руссо, совершенное законодательство нельзя создать в результате борьбы партий, члены общества могут выступать только от своего имени, законы принимаются в результате плебисцита, государство должно быть небольшим по территории (образец — Швейцария). Важным условием функционирования общественного договора является высокий уровень гражданской зрелости населения<sup>1</sup>.

Впервые взаимоотношения наемного работника и капиталиста-работодателя изучены в трудах *Адама Смита* (1723—1790). Признавая корыстный интерес основным мотивом хозяйственной деятельности, он считал «естественным порядком» экономической жизни свободную конкуренцию, господство частной собственности, свободу торговли, невмешательство государства в экономику. Противоборство между наемными работниками и капиталистами А. Смит рассматривал как источник поступательного развития общества, а соперничество — как определенное благо человечества.

Немецкие философы *Готфрид Лейбниц* (1646—1716) и *Иммануил Кант* (1724—1804) считали, что состояние мира и согласия между людьми должно устанавливаться на основе договора и достижения компромисса в общественно-экономической жизни. Кант, анализируя проблему связи соотносящихся сторон, рассматривал человеческие отношения как систему их взаимодействия.

Концепции справедливого обмена между товаропроизводителями, идеи борьбы различных социальных сил исследовал *Пьер Жозеф Прудон* (1809—1865).

Французский утопист, участник двух революций 1830 и 1848 гг. *Луи Огюст Бланки* (1805—1881), проведший почти половину жизни в заключении, дважды приговоренный к смертной казни, резко критикуя капиталистическое общество, раскрывал борьбу национальных сил и объяснял исторический прогресс распространением просвещения и формированием на этой основе цивилизованных общественных отношений.

Теоретико-концептуальные основы социального партнерства находят воплощение в разработке теорий социального действия (*Макс*

<sup>1</sup> URL: <http://www.lib.ru/FILOSOF/RUSSO/prawo.txt>.

Вебер, Толкотт Парсонс), социальной солидарности (Эмиль Дюркгейм), а также таких близких и довольно часто употребляемых понятий, как социальное согласие, социальная сплоченность<sup>1</sup>.

Проблемы согласования интересов социальных групп были центральными в публикациях и практической деятельности Шарля Фурье (1772—1837), Анри Сен-Симона (1760—1825), Роберта Оуэна (1771—1858). Их идеи охватывают важнейшие сферы жизни общества: производство, обмен, распределение, воспитание, обучение, быт и др. В частности, Фурье предлагал делить чистый доход между капиталом, талантом и трудом в пропорции 4/12, 3/12, 5/12 соответственно. Работы Фурье, Сен-Симона, Оуэна оказали существенное влияние на многих экономистов, в том числе одного из крупнейших идеологов XIX в. — Джона Стюарта Милля, считавшего достоинством предложений Фурье обеспечение конструктивного сотрудничества труда и капитала.

По-видимому, Джон Стюарт Милль (1806—1873) был одним из первых, кто использовал термин «партнерство» для социальных отношений. По этому поводу он писал: «Отношения... между хозяевами и работниками будут постепенно вытеснены отношениями партнерства в одной из двух форм; в некоторых случаях произойдет объединение рабочих с капиталистами, в других... объединение рабочих между собой».

Он описал уже складывающуюся практику партнерства на рынке труда: «Другой проект, нашедший много защитников среди рабочих лидеров, состоит в создании советов, в Англии получивших название «местные промышленные советы», во Франции — *conseils des prud'hommes* («посреднические советы») и др. В такие советы входили бы делегаты от рабочих и предпринимателей, которые, собравшись на конференцию, договаривались бы относительно нормы заработной платы и с помощью правительственной власти провозглашали бы эту норму обязательной как для предпринимателей, так и для рабочих. Основой для таких соглашений должно служить не состояние рынка рабочей силы, а естественная справедливость. Совет должен обеспечить, чтобы рабочие получали справедливую заработную плату, а капиталисты — справедливую прибыль»<sup>2</sup>.

Существенное внимание уделено проблемам сотрудничества труда и капитала в работах Альфреда Маршалла (1842—1924), который подчеркивал, что доходы рабочих зависят от авансирования труда капиталом. Он пишет: «...благодаря капиталу и знаниям рядовой рабочий западного мира питается, одевается и даже обеспечен жильем во многих отношениях лучше, чем принцы в прежние времена. Сотрудничество столь же обязательно, как и сотрудниче-

<sup>1</sup> Михеев В. А. Основы социального партнерства. М. : Экзамен, 2001. С. 11—13.

<sup>2</sup> Милль Дж. Ст. Основы политической экономии. Т. 1. М. : Прогресс, 1980.

ство между прядильщиками и ткачами»<sup>1</sup>. Он критически оценивал общественные результаты конкуренции. Писал, в частности, что даже если конкуренция созидательна, она приносит меньше пользы, чем сотрудничество: «Термин “конкуренция” отдает слишком большим привкусом зла, он стал подразумевать известную долю эгоизма и безразличия к благополучию других людей»<sup>2</sup>.

Поскольку основной целью социального партнерства является обеспечение устойчивого эволюционного развития общества, важно определение условий, при которых такое развитие может стать возможным. Эти условия были рассмотрены еще в 1920-х гг. *Питиримом Сорокиным* (1889—1968). Он установил, что устойчивость общественной системы зависит от двух основных параметров — уровня жизни большинства населения и степени дифференциации доходов. Чем ниже уровень жизни и чем больше различия между богатыми и бедными, тем популярнее призывы к свержению власти и переделу собственности с соответствующими практическими действиями. Свои выводы П. Сорокин иллюстрировал примерами из истории Древнего мира, Средних веков, Новейшей истории и истории церкви. При этом во всех случаях оказывалось, что идеологи и вожди бедноты после захвата власти достаточно быстро меняли свои уравнилельные убеждения, становились богатыми людьми и ярыми защитниками привилегий хозяев.

Существенное влияние на развитие идеи социального партнерства оказали немецкие экономисты *Вильгельм Репке* (1899—1966), *Альфред Мюллер-Армак* (1901—1978) и *Людвиг Эрхард* (1897—1977)<sup>3</sup>. Эти авторы создали концепцию социального рыночного хозяйства, которая исходит из сочетания конкуренции, экономической свободы предпринимателей и активной роли государства в перераспределении доходов и организации социальной сферы. Теоретические аспекты социального рыночного хозяйства обусловлены классической проблемой установления функций государства в условиях экономики, управляемой «невидимой рукой рынка». Эта проблема обсуждалась еще А. Смитом, который доказал, что государство должно заниматься в основном поддержанием общественного порядка и защиты страны.

### 3.2. Сущность и формы социального партнерства

С этической точки зрения основной целью СП является обеспечение социальной справедливости в условиях развитой рыночной экономики.

<sup>1</sup> *Маршалл А.* Принципы политической экономии. Т. 1. М. : Прогресс, 1983.

<sup>2</sup> Там же. С. 61.

<sup>3</sup> См., например: *Эрхард Л.* Благополучие для всех. М. : Дело, 2001.

Социальная справедливость в экономической теории понимается как проблема приемлемой степени неравенства в распределении доходов. Нашей концепции СП наиболее близки утилитаристская и рыночная концепции социальной справедливости. Утилитаристская создана во второй половине XIX в. английским экономистом Иеремией Бентамом: при справедливом распределении доходов должно максимизироваться общественное благосостояние. Рыночная концепция основана на конкурентном механизме спроса и предложения на факторы производства.

Можно отметить исторические и гносеологические корни социального партнерства.

Исторические корни СП:

- практика самоуправления первых христианских общин;
- самоуправление в средневековых цехах ремесленников;
- городское самоуправление в средневековой Западной Европе;
- деятельность и борьба профсоюзов за свои права в конце XIX — начале XX в.

Гносеологические корни СП:

- христианская проповедь ненасилия и любви;
- социал-демократическая идеология.

Отношения между наемными работниками и работодателями не были равноправными вплоть до начала XX в. Они были скорее похожи на отношения между слугой и господином ввиду монополии со стороны нанимателей.

В результате длительной борьбы в Европе за гражданские права к концу XIX в. ситуация коренным образом изменилась. Во многих странах, в том числе в США и России, стало разрабатываться рабочее законодательство, ограничивающее продолжительность рабочего дня, применение детского и женского труда. Появились фабричные инспекторы, следящие за условиями труда, была разрешена деятельность профсоюзов, добившихся в частности право на забастовку. Росла заработная плата, в том числе за счет роста производительности труда и ограбления колоний. Сформировалась практика заключения коллективных договоров об условиях найма. Появились первые рабочие партии (например, Независимая рабочая партия в Англии, 1893 г.), социал-демократические партии.

Таким образом, в развитых странах стала исчезать экономическая основа для политической пропаганды коммунистов и, напротив, появилась экономическая основа для социал-демократической идеологии, базирующейся на принципах «классового мира» и других постулатах социального партнерства. Субъективным фактором распространения идеологии социал-демократии во многом послужил шок от последствий революции 1917 г. и гражданской войны в России.

Практика социального партнерства возникла и сформировалась на рынке труда. Положительно зарекомендовав себя при регулировании трудовых отношений в качестве одного из инструментов развитого общества смешанной социальной экономики (например, в Швеции), СП естественным образом обратило на себя внимание ученых и политиков, желающих создать эффективный механизм регулирования широких общественных отношений. Поэтому современными исследователями выделяются два варианта СП — тред-юнионистский (в сфере труда) и межсекторный (регулирует широкие социальные отношения).

В соответствии с первым подходом *социальное партнерство* — это цивилизованная система общественных отношений в социально-трудовой сфере, строящаяся на согласовании и защите интересов работников, предпринимателей, органов государственной власти и местного самоуправления на основе договоров, соглашений, достижения компромисса, консенсуса по актуальным проблемам экономической и социально-политической жизни общества<sup>1</sup>.

Основы СП были разработаны Международной организацией труда (МОТ), созданной в 1919 г. Деятельность МОТ базируется на принципах «классового мира». Авторитет и огромный опыт МОТ в сглаживании социально-трудовых конфликтов во многом способствовали тому, что в развитых странах Запада в последнее время не наблюдается массового забастовочного движения.

Сама структура МОТ была воплощением «трипартизма», поскольку все его главные и вспомогательные органы формируются на основе трехстороннего представительства: правительств, предпринимателей и работников. Так, высший орган МОТ — Международное бюро труда — состоит из представителей государств — членов МОТ от правительства, предпринимателей и работников. По аналогии формируются Административный совет МОТ и Международный совет труда<sup>2</sup>.

Международная организация труда выработала более 180 конвенций по самым различным сторонам трудовой и социальной жизни.

*Стратегической целью* СП является сохранение стабильности производственных отношений рыночной экономики через специфические механизмы перераспределения части доходов между участниками производства<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Михеев В. А. Указ. соч. С. 7.

<sup>2</sup> Кубицкий С. И. Социальное партнерство в России: состояние и перспективы. М. : Изд-во АтиСО, 1999. С. 10.

<sup>3</sup> Привалов Н. Г. и др. Социальное партнерство: от рынка труда к гражданскому обществу / под науч. ред. Н. Г. Привалова. Екатеринбург : Изд-во УралГСХА, 2003. С. 13.

За этот период четко обозначились *основные задачи СП в сфере труда*:

- повышение производительности труда через усиление мотивации к труду;
- сохранение экономической стабильности через долгосрочное планирование;
- сохранение социальной стабильности через гарантию трудовых доходов;
- создание условий для расширенного воспроизводства рабочей силы<sup>1</sup>.

Социальное партнерство позволяет бороться с чрезмерной эксплуатацией. При монополизации конкуренция не может обеспечить распределение факторных доходов в соответствии с вкладом каждого из факторов в создание стоимости нового продукта. Поэтому требуется субъективное вмешательство со стороны государства и других участников рынка. Поэтому с этической точки зрения одной из задач СП является обеспечение социальной справедливости в условиях развитой смешанной экономики. Социальная справедливость в экономической теории понимается как проблема приемлемой степени неравенства в распределении доходов.

В соответствии с практически сложившимися целями социального партнерства МОТ выработала *основные философские принципы* СП.

1. Непредоставление в какой-либо стране работникам человеческих условий труда является препятствием для других стран, желающих улучшить положение трудящихся.

2. Свобода слова и объединения является необходимыми условиями постоянного прогресса.

3. Нищета в любом месте является угрозой всеобщему благосостоянию.

4. Все люди независимо от расы, веры и пола имеют право на материальное благосостояние и духовное развитие в условиях свободы и достоинства, устойчивости в экономике и равных возможностей.

5. Полная занятость и повышение жизненного уровня.

6. Труд не является товаром (с нравственной и социальной точки зрения).

7. Свобода и добровольность создания и выбора организаций, форм ведения переговоров работниками и работодателями.

Из практики СП вытекают следующие *организационные принципы* социального партнерства<sup>2</sup>:

- юридическое равенство сторон в трудовых отношениях;
- равное представительство сторон на переговорах;

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. и др. Социальное партнерство: от рынка труда к гражданскому обществу / под науч. ред. Н. Г. Привалова. Екатеринбург : Изд-во УралГСХА, 2003. С. 11—12.

<sup>2</sup> Там же. С. 187.

- взаимная ответственность сторон через договор;
- ненасилие, решение спорных вопросов путем переговоров;
- система пирамиды в построении СП.

*Конечной целью* СП в рыночном обществе является сохранение существующих форм собственности на основные факторы общественного производства и прежде всего связанных с ними прав на извлечение факторных доходов. Социальное партнерство призвано предотвратить чрезмерную деформацию и разрушение институциональных отношений развитого рыночного общества на этапе перехода от индустриального способа производства к постиндустриальному. Оно призвано не допустить чрезмерного отклонения системы институциональных отношений от равновесия в результате монополизации любой из сторон производственных отношений, так как это может вызвать ответную негативную реакцию остальных участников, подвергшихся эксплуатации. Негативная реакция в виде производственных (забастовки, локауты) и социальных (революции и т. п.) волнений может обернуться гибелью системы.

Основные принципы системы СП имеют возможность пережить существующие общественные отношения рыночного общества индустриальной эпохи и встроиться в будущие общественные отношения постиндустриального общества, поскольку они несут в себе «избыточность», обусловленную обязательным участием ответственности и договорным характером отношений.

Впервые концепция межсекторного социального партнерства в России была очерчена коллективом исполнителей проекта «Социальное партнерство», выполненного в Томске и Иркутске в 1994—1995 гг.

*Межсекторное социальное партнерство* — это конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, НКО) при решении социальных проблем, обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов и «выгодное» каждой из сторон и населению<sup>1</sup>.

Механизм взаимодействия НКО (бизнес — власть) — это разработанная сообразно совокупности правил, способов, технологий и документации по организации, обеспечению ресурсами и реализации совместных работ (проектов, акций), которая встроена в схему функционирования социальной сферы на данной территории, направлена на решение социально-значимой проблемы с учетом действующих нормативных и правовых актов и воспроизводима в будущем без участия создателей.

На практике в России выработались *пять групп инновационных механизмов*: конкурсные, социально-технологические, организа-

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. и др. Указ. соч. С. 129.

ционно-структурные, процедурные, комплексные, или комбинированные.

К конкурсным относятся механизмы социального заказа уровня субъекта РФ, муниципального заказа, муниципального гранта, гранта субъекта РФ, тендера, конкурса социальных проектов, конкурсов для гражданских инициатив и НКО по различным номинациям, конкурса авторских вариативных программ, конкурса проектов на соискание грантов Президента РФ в области культуры и искусства, конкурса на получение кредита и др.

К социально-технологическим принадлежат механизмы, базирующиеся на социальной технологии (ноу-хау), созданной НКО заново или освоенной в России на основе изучения позитивного зарубежного опыта и выгодно отличающейся по эффективности использования средств и качеству результатов от иных технологий, применявшихся госструктурами. К этой группе относят хосписы, приемные семьи, экологические экспертизы и гражданские действия по защите окружающей среды в форме судебных исков, специальные модели социализации детей-инвалидов, умственно отсталых детей, новые подходы к психологической реабилитации алкоголиков и наркоманов и созданию оздоровительных программ, концепцию реабилитационного пространства для несовершеннолетних группы риска, систему гериатрической реабилитации на дому, программу общественного развития муниципальных образований в малых городах и многое другое.

Организационно-структурные механизмы характеризуются тем, что власть совместно с гражданскими объединениями, действующими на той же территории, образует новую организационную структуру, которой делегируется часть функций по решению совокупности социально значимых задач через вовлечение граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны власти.

Примером является созданный в Москве Центр «Социальное партнерство». Для решения проблем детской безнадзорности в Москве создан центр «Дети улицы». В Челябинске образовано муниципальное учреждение «Центр общественных объединений», а в Челябинской области — Областной центр социального партнерства.

Процедурными механизмами взаимодействия определяются правила сотрудничества НКО и власти при решении (как правило, разовом) определенного класса задач (без организации конкурсов, без создания новых организационных структур в форме юридических лиц и без опоры на какие-либо новые технологии). Такие процедуры формируются в ходе совместного обсуждения и чаще всего оформляются в виде специального соглашения, действующего в течение фиксированного периода. Примером таких процедур являются определенные правила и процедуры, оформленные в со-



ответствующих законах и постановлениях. К ним относятся также различного рода общественные палаты, общественные комитеты, форумы граждан, круглые столы, координационные советы, соглашения, общественные парламенты, губернские собрания общест-венности, палаты социального бизнеса, общественные советы и др. В современной России в эту группу входят и общественные слушания, в том числе парламентские.

*Комплексные, или комбинированные, механизмы* — это такие системы взаимодействия, которые несут в себе черты, как минимум, любой пары из вышеназванных механизмов. Например, это фонды развития местного сообщества (объединяют черты конкурсных, технологических и оргструктурных механизмов), фонды развития местного сообщества на базе общественно-активных школ, ярмарки НКО, ярмарки социальных проектов и услуг и т. п.

Серьезным вкладом в развитие некоммерческого сектора в России стало принятие Федерального закона от 05.04.2010 № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций».

Во исполнение этого Закона Правительство РФ приняло постановление от 23.08.2011 № 713 «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям».

Было решено направить бюджетные ассигнования в размере 780 млн руб. Министерству экономического развития РФ на реализацию мероприятий по поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), в том числе в размере 600 млн руб. — на реализацию программ поддержки СО НКО субъектов РФ в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>; в размере 132 млн руб. — на государственную поддержку СО НКО в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, утвержденными указанным выше постановлением, в форме предоставления субсидий СО НКО; в размере 48 млн руб. — на цели:

а) проведения научно-исследовательских работ по проблемам деятельности и развития СО НКО, подготовки предложений по совершенствованию механизмов предоставления услуг, финансируемых из бюджетных источников с привлечением СО НКО, включая проведение мониторинга и анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей деятельности СО НКО в целях реализации государственной политики в области поддержки СО НКО,

---

<sup>1</sup> Утверждены постановлением Правительства РФ от 30.09.2011 № 999.

а также мониторинга и анализа реализуемых мероприятий по поддержке СО НКО;

б) информационной поддержки реализации мероприятий по поддержке СО НКО;

в) организационно-технического и информационного обеспечения проведения конкурсов в целях предоставления субсидий СО НКО и бюджетам субъектов РФ на государственную поддержку СО НКО, включая создание единой информационной системы в целях реализации государственной политики в области поддержки СО НКО.

Решено направить бюджетные ассигнования в размере 100 млн руб. ФГБУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы» на реализацию следующих мероприятий по поддержке СО НКО:

— повышение квалификации работников СО НКО, а также государственных и муниципальных служащих;

— методическое обеспечение организации обучения; организацию и сопровождение дистанционного обучения;

— проведение организационных и учебно-методических семинаров;

— проведение ежегодного анализа эффективности образовательных программ и осуществление контроля качества подготовки.

Органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано утвердить программы поддержки СО НКО, включая мероприятия по повышению квалификации работников СО НКО, а также государственных служащих субъектов РФ и муниципальных служащих по вопросам поддержки деятельности СО НКО.

Критериями конкурсного отбора субъектов РФ, бюджетам которых предоставляются субсидии, являются:

а) доля расходов, направляемых на предоставление субсидий СО НКО, в общем объеме расходов бюджета субъекта РФ в отчетном году;

б) прирост количества НКО на территории субъекта РФ за предшествующий год;

в) прирост средней численности работников (без внешних совместителей) НКО за предыдущий отчетный период;

г) прирост объема услуг (выполненных работ) НКО, оказанных на территории субъекта РФ, в общем объеме валового регионального продукта за предыдущий отчетный период;

д) прирост средней численности добровольцев, привлекаемых НКО за предыдущий отчетный период;

е) количество зарегистрированных на территории субъекта РФ специализированных некоммерческих организаций;

ж) объем доходов от управления целевым капиталом некоммерческих организаций на территории субъекта РФ, направленным на уставную деятельность;

з) принятие и реализация субъектом РФ нормативных правовых актов либо плана по их разработке и принятию в течение отчетного периода, предусматривающих: реализацию механизмов распределения бюджетного финансирования оказания социальных услуг на конкурсной основе, через предоставление бюджетных субсидий либо реализацию механизмов закупок работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд; предоставление СО НКО и организациям, предоставляющим им благотворительные пожертвования, налоговых льгот; предоставление СО НКО имущественной поддержки в виде предоставления недвижимого имущества в аренду на льготных условиях; обеспечение информационной поддержки деятельности СО НКО в средствах массовой информации, а также посредством социальной рекламы; формирование попечительских (общественных, наблюдательных) советов государственных и муниципальных учреждений социальной сферы с обеспечением привлечения участия в их работе заинтересованных СО НКО; проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов законов субъектов РФ, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов и местного самоуправления по направлениям видов деятельности СО НКО.

Субсидии регионам предоставляются на следующих условиях: а) наличие у субъекта РФ программы поддержки; б) наличие в бюджете субъекта РФ бюджетных ассигнований на софинансирование мероприятий; в) определение уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ по поддержке СО НКО для осуществления взаимодействия с Министерством экономического развития РФ; г) наличие утвержденного субъектом РФ порядка предоставления на конкурсной основе субсидий СО НКО включающего требования к софинансированию из внебюджетных источников мероприятий, реализуемых СО НКО; д) прохождение субъектом РФ конкурсного отбора; е) обязательство субъектов РФ по обеспечению соответствия значений показателей, устанавливаемых региональными программами, иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, значениям показателей результативности предоставления субсидий, установленным соглашениями между Министерством экономического развития РФ и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ о предоставлении субсидий<sup>1</sup>.

Связь между двумя вариантами СП — тред-юнионистским и межсекторным — можно рассматривать теоретически, связывая их в более обширную «общую систему СП».

---

<sup>1</sup> Якимец В. Н. Социальное партнерство в России: исследования, механизмы, опыт // Всероссийская конференция «Социальное партнерство. Российский опыт». СПб., 2000.

Современный некоммерческий сектор выполняет в данной системе взаимодействия важнейшую задачу — балансирует интересы частного, корпоративного и общественного (государственного и национального) характера, которые имеют по преимуществу экономическую природу. Некоммерческий сектор объективно начинает участвовать в межсекторных обменных процессах, являющихся результатом агрегирования индивидуальных, групповых или совокупных экономических действий, выражающих соответствующие уровни экономических интересов.

### **3.3. Практика тред-юнионистского социального партнерства за рубежом**

Существуют различные формы участия в социальном партнерстве на рынке труда. Самая развитая форма — *трипартизм*, или трехстороннее сотрудничество между наемными работниками, предпринимателями и государством. Наряду с ним практикуется участие трудящихся в управлении производством, участие в прибылях, участие в инновационных процессах (рационализаторская деятельность) и т. п.

Рассматривая типичные национальные модели трипартизма, отметим, что в зависимости от уровня ведения коллективных переговоров для заключения договоров и соглашений сложились три основные модели социального партнерства.

*Первая модель*, характерная для стран Северной Европы (Финляндия, Швеция, Бельгия, Норвегия, Нидерланды), предполагает активное вмешательство государства в регулирование трудовых отношений и имеет три уровня социального партнерства: общенациональный, отраслевой и уровень предприятия. Например, в Бельгии на общенациональном уровне создан Национальный совет по труду из равного числа представителей трех сторон. Он является консультативным органом правительства, имеет право вести переговоры на общенациональном уровне. На уровне отраслей существуют совместные (паритетные) комиссии, учреждаемые под контролем правительства.

*Вторая модель* социального партнерства, применяемая в основном в США, Канаде, Японии, а также в большинстве развивающихся стран Азии, Латинской Америки и англоговорящих стран Африки, характеризуется заключением коллективных договоров только на уровне предприятий. В этих странах переговоры и соглашения на региональном и отраслевом уровнях осуществляются значительно реже. Однако объединения предпринимателей и общенациональные профсоюзы достаточно активно участвуют в законодательном процессе, формировании единой государ-

ственной политики в области трудовых отношений. Официально в коллективных договорах они не участвуют, но их деятельность сосредоточивается на выработке единых подходов в партнерских отношениях.

Воздействие таких объединений на переговорный процесс осуществляется через послания, официально рекомендуемые работодателям. Например, Японская федерация ассоциаций работодателей формирует для них основные требования, которые необходимо учитывать при переговорах на уровне предприятий. В странах Северной Америки крупнейшие ассоциации предпринимателей также не вмешиваются в коллективные переговоры, но активно участвуют в законодательной и политической деятельности.

*Третья модель*, типичная для стран Центральной Европы (Германия, Австрия, Франция и др.), а также для Великобритании, является как бы усредненным (промежуточным) вариантом между двумя названными выше. Как правило, на общенациональном уровне правительство периодически проводит консультации с национальными профсоюзными объединениями и союзами предпринимателей. На этом уровне социальные партнеры совместных решений не принимают, а ограничиваются чаще всего консультациями и реже — общенациональными соглашениями по отдельным вопросам социальной политики. Например, в Германии коллективные переговоры ведутся на отраслевом и региональном уровнях. Коллективные договоры на предприятиях не заключаются. Правда, существуют некие производственные соглашения, подписанные работодателем и советом предприятия (органом рабочего представительства)<sup>1</sup>.

При классификации типов социального партнерства по критериям политической ориентации, идеологической направленности на практике выделяются три модели:

- консервативная английская;
- социал-демократическая германская;
- социалистическая французская.

Консервативная и социалистическая модели социального партнерства характеризуются как односторонне радикальные, не в полной мере учитывающие плюралистическую природу общества.

Германская социал-демократическая модель представляет собой «золотую середину» между английской и французской, стремится к соблюдению максимального баланса интересов между трудом и капиталом, между работниками и работодателями<sup>2</sup>.

По характеру взаимодействия профсоюзов с институтами государственной власти и местного самоуправления можно выделить

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. и др. Указ. соч. С. 77—78.

<sup>2</sup> Привалов Н. Г. и др. Указ. соч. С. 86.

два типа профсоюзов: *ориентированные на сотрудничество* и *нацеленные на конфликт с государством*. К первому типу относятся профсоюзы преимущественно в странах, где рабочее движение имеет многолетний реформистский характер и конструктивные реформаторские традиции. Это наиболее характерно для Германии, Австрии, Швейцарии, Нидерландов, Швеции, Норвегии, Дании. Второй тип профсоюзов олицетворяет собой организации, систематически конфликтующие с государством, институтами государственной власти. Это профсоюзы Италии, Франции, Великобритании.

Существенное значение во взаимоотношениях профсоюзов с властными структурами имеют особенности их организационного строения. Политически независимое профсоюзное движение, созданное по производственному принципу, с жесткой иерархической структурой и всевластием руководящей верхушки чаще всего нацелено на социальный конфликт. Такого рода профсоюзы обычно характеризуются как оппозиционные. Наоборот, профсоюзы, тесно взаимосвязанные с какой-либо реформаторской партией, с гибкой либерально-синдикалистской структурой, способной нейтрализовать «абсолютизм» лидеров и наиболее полно учитывать интересы работников, чаще всего склонны к сотрудничеству с властными структурами и государством в целом.

В индустриальных странах активность государства, властных структур побуждают профсоюзы к постоянному диалогу с объединениями работодателей, предпринимателей и институтами государственного управления.

Тем не менее в последнее время все реже появляются оптимистические прогнозы относительно развития взаимоотношений государства и профсоюзов. В большинстве зарубежных стран государство, предпочитая курс на поддержку бизнеса и рыночных отношений, сокращает свое вмешательство в экономические процессы. Трудности экономического развития в последние десятилетия, необходимость реструктурирования на постиндустриальный тип общества нередко обуславливают конфликты властных структур и профсоюзов. Бремя преобразований распределяется именно на те слои, которые в 1950—1970-е гг. выиграли от экономического возрождения. Сегодня они вынуждены взять на себя основную долю тягот. Это касается прежде всего наемных работников и их организаций. Поэтому перед государством стоит задача не допустить администрирования процессов регулирования отношений в социально-трудовой сфере. Система социального партнерства на различных уровнях относительно самостоятельна и носит специфический характер. Одновременно эти уровни тесно взаимосвязаны между собой. По мере укрепления взаимосвязей всех соглашений и договоров, взаимного обмена, стимулирования оптимального использования имеющихся

ресурсов создаются реальные условия для экономической и политической стабильности в обществе<sup>1</sup>.

По уровню участия работников в управлении предприятием и представительству их интересов и социально-трудовых прав в мировой практике сложились три наиболее характерных модели.

Первая модель — *профсоюзное представительство*. В ряде стран (США, Канада, Япония, Польша, Великобритания, Ирландия, Италия и др.) профсоюзная организация на предприятии по закону считается представителем не только членов профсоюза, но и всех работников, не входящих в профессиональный союз. Как правило, работодатель признает «наиболее представительный союз». В случае конфликта, отказа работодателя от ведения коллективных переговоров представительство признается только за тем профсоюзом, чьи полномочия на данное представительство подтверждены официально путем выдачи сертификата Национальным управлением по трудовым отношениям США. Названный сертификат получит только тот профсоюз, в котором членами являются не менее 30 % работников предприятия. Однако современное законодательство США не исключает и другие формы рабочего представительства.

Совершенно особая система профсоюзного представительства существует в Великобритании. Она не легализована на уровне национального законодательства, а обычно регламентируется коллективными договорами, где определяются полномочия цеховых старост (шоп-стюардов) и комитетов цеховых старост.

Вторая модель — *чистое представительство* наемных работников в советах и комитетах предприятий — типична для Австрии, Греции, Испании, Португалии, Германии, Нидерландов и др. Советы (комитеты предприятий) являются органами рабочего представительства. Трудовой коллектив избирает своих представителей в этот орган. Его количественный состав и сроки избрания устанавливаются в законодательных актах. По объему полномочий это, как правило, консультативный орган по социальным вопросам, касающимся рабочего времени и отпусков, охраны труда, разработки социальных мероприятий. В производственно-хозяйственной сфере деятельности предприятия совет (комитет) имеет право только на получение от работодателя соответствующей информации. Работодатель вправе ограничиться лишь консультациями с этим органом по социальным вопросам. Порядок таких консультаций, степень обязательности в них учета мнения совета предприятия конкретизируются в рамках коллективных договоров или специальных внутрифирменных соглашений.

Третья модель — *смешанное представительство* — характерна для Бельгии, Дании, Ирландии, Франции и др. На предприятиях

---

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. и др. Указ. соч. С. 87—88.

формируются советы (комитеты), в состав которых избираются трудовым коллективом представители наемных работников и назначаются администрацией представители работодателя. Названные советы обладают более широкими полномочиями, включая участие в решении вопросов внутреннего трудового распорядка, охраны труда.

Смешанное представительство в комитетах предполагает участие последних в организации управления и хозяйственной деятельности предприятия. Так, по законодательству Франции глава предприятия обязан ежегодно представлять в комитет доклад о хозяйственном обороте предприятия, движении заработной платы в истекшем году и др. Работодатель также обязан запросить мнение комитета предприятия по таким вопросам, как изменение численности и структуры штатов, продолжительность рабочего времени, условия труда. Это обязательная консультация: если решение принято работодателем без таковой, оно может быть аннулировано судом. В акционерных обществах комитет предприятия направляет на заседания администрации или наблюдательного совета от двух до четырех своих представителей<sup>1</sup>.

По критерию взаимоотношений профсоюзов с организациями работодателей традиционно проводится различие между «волюнтаристской» моделью, первоначально применяемой в Великобритании, а затем в США, и европейской моделью партнерских отношений, подразделяемой на германскую и латинскую.

При «волюнтаристской» модели в Великобритании каждый профсоюз ведет коллективные переговоры с предпринимателями, которые, как правило, не распространяются на всю отрасль или другие сферы. В целом для Великобритании характерно заключение множества коллективных договоров, совершенно различных по содержанию и степени охвата работников. Кроме того, на уровне предприятия коллективные переговоры проходят почти постоянно и неформально между автономной группой шоп-стюардов и управляющими различных звеньев.

В силу исторически сложившихся условий коллективные договоры в Великобритании не закреплены каким-либо законодательным актом. Правительство, властные структуры всегда лишь косвенно поддерживают процесс коллективных переговоров, стимулируя создание совместных профсоюзно-предпринимательских Советов по заработной плате в частном секторе, за исключением национализированных отраслей, где заключение договоров является обязательным.

*Европейская модель* предполагает более централизованный уровень регулирования трудовых отношений, преследует цель согласо-

---

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. и др. Указ. соч. С. 92—94.



вания и защиты интересов работников, работодателей и властных структур. Вмешательство органов государственной власти, местного самоуправления в процесс социально-трудовых отношений, принятия коллективных договоров и соглашений более значительно, чем в английской модели. Европейская модель партнерских отношений применяется во многих странах. При этом учитывают определенные различия, обусловленные причинами национального и политического характера. Классифицируются чаще всего германская и латинская модели.

В странах, применяющих *германскую модель*, каждая из организаций, занимающихся коллективными переговорами, заключает довольно много отраслевых или секторальных соглашений, варьирующихся от крупных предприятий машиностроительных отраслей до чрезвычайно мелких ремесленных производств и предприятий сферы услуг. Германская модель социального партнерства получила широкое распространение в Австрии, Голландии, Дании, Бельгии, Швейцарии, скандинавских странах.

Основой германской модели коллективных переговоров является идея создания сети отраслевых соглашений, устраивающих по своим условиям как предпринимателей, так и профсоюзы, поскольку в этих странах (в отличие от Великобритании) практически нет компаний, в которых не действовали бы профсоюзные организации. Однако доминирование отраслевых соглашений не исключает наличия коллективных договоров на уровне одного предприятия или компании. Напротив, в рамках соглашения на уровне отрасли или сектора промышленности в малых странах заключаются и коллективные договоры на предприятиях, хотя они охватывают меньшее число занятых. Например, в Голландии 200 национальных отраслевых соглашений распространяются на 2,5 млн занятых, а 700 договоров, заключенных отдельными компаниями, — на 0,5 млн чел. В Швейцарии 500 национальных и региональных соглашений охватывают 1,25 млн чел., в то время, как 600 договоров, заключенных на уровне предприятия, — только 150 тыс. чел. Как правило, все эти соглашения имеют разные исторические корни, иногда берущие свое начало в 1920-х или 1930-х гг., когда большие предприятия пошли на уступки профсоюзам и стали заключать с ними конкретные коллективные договоры.

Выработанная на протяжении многих лет традиция привела к тому, что коллективные переговоры в странах с германской моделью проходят в обстановке взаимного доверия, что нашло свое отражение даже в названии коллективного договора — «*tarifpartner*» в Германии и «*socialpartners*» в Голландии и Бельгии. В скандинавских странах для определения профсоюзов и предпринимателей придерживаются термина «*labormarketparties*» (стороны, выступающие на рынке труда).

*Латинская модель* коллективных переговоров также отраслевая, однако в ней доминирует заключение локальных или региональных коллективных договоров. Причины преобладания локальных переговоров объясняются тем, что они предоставляют предпринимателям возможность непосредственно влиять на процесс подготовки и принятия коллективного договора, поскольку взаимное недоверие между профсоюзами и организациями предпринимателей в странах с латинской моделью гораздо сильнее, чем в странах, применяющих германскую модель. Кроме того, в «латинской» Европе (Италия, Франция, Испания) существуют довольно контрастные региональные различия в условиях труда. Это приводит к более активному вовлечению властных структур в процесс коллективных переговоров. Образно говоря, властные структуры «стоят за дверью той комнаты, где ведутся переговоры, и профсоюзы используют любую возможность открыть для них эту дверь, поскольку считают, что предприниматели в переговорах не заинтересованы»<sup>1</sup>.

Опыт развитых западных стран показал, что эволюция зрелых трудовых отношений, характеризуемых порядком и правильной структурой зарплаты, почти всегда связана с некоторыми аспектами коллективного торга. Коллективные торги на Западе имеют некоторые характерные черты:

- 1) высокая степень вовлечения в коллективные торги и заключение коллективных договоров больших масс рабочих;
- 2) ответственное поведение обеих сторон в коллективном торге как до начала переговоров, так и в момент принятия соглашения;
- 3) установление верных приоритетных вопросов в соглашении и их пересмотр с течением времени;
- 4) главная цель торгов — установление справедливых и стабильных трудовых отношений<sup>2</sup>.

Мировой опыт показывает, что без четкой государственной политики в распределении национального дохода и участия трудящихся в управлении производством нельзя надеяться на общественное согласие в масштабах страны. Успех социального партнерства в странах Запада объясняется конкретными результатами социально-экономического порядка.

Во-первых, начиная с середины XX в. профсоюзы в Западной Европе, Северной Америке, Японии добились формирования стандартного семейного бюджета, обеспечившего автомобилизацию населения, механизацию домашнего хозяйства, подъем фермерских хозяйств.

Во-вторых, профсоюзы и социал-демократические партии добились принятия общенациональных систем социального обеспече-

---

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. и др. Указ. соч. С. 94—96.

<sup>2</sup> Aziz Abdul. Labour problem of a developing economy. New Delhi, 1984. P. 59.

ния, включающих пенсии по возрасту, пособия по болезни, инвалидности, безработице, медицинскому страхованию и т. п.

В-третьих, крупнейшим завоеванием профсоюзов на Западе стало сокращение рабочего дня и увеличение свободного времени работников.

На Западе системы социального партнерства формировались в основном в период экстремальных экономических ситуаций, кризисов, и они сыграли роль эффективного стабилизирующего фактора. Подтверждением этому могут служить пакт «Монклоа» (1977—1978 гг.), предложенный социал-демократами, пребывавшим у власти в Испании в постфранкистский период; «Линия ЭУР» (1978 г.) в Италии, осуществляемая компартией в период ее пребывания «на пороге власти»; «социальный контракт» (1974 г.) в Великобритании, предложенный лейбористами; концепция «концентрированного действия» в ФРГ.

Анализ зарубежного опыта развития социального партнерства свидетельствует, что западная демократия определила такого рода отношения в социально-трудовой сфере как основную форму взаимодействия работников, работодателей и государства. Социальное партнерство отражает исторически обусловленный компромисс интересов главных субъектов современных экономических отношений и выражает объективную необходимость социального согласия и мира как основного условия политической, экономической и социальной стабильности<sup>1</sup>.

### 3.4. Политэкономическая теория социального партнерства

Общая система СП позволяет по-новому сформулировать само определение социального партнерства.

---

**Социальное партнерство** — это цивилизованная система общественных отношений по поводу воспроизводства продукта некоммерческого сектора.

---

Система строится на согласовании и защите интересов его участников — потребителей продукта некоммерческого сектора, некоммерческих организаций, инвесторов из коммерческого сектора либо зарубежных благотворительных фондов, органов государственной власти и местного самоуправления на основе договоров, соглашений, достижения компромисса, консенсуса по актуальным проблемам экономической и социально-политической жизни общества<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. и др. Указ. соч. С. 99—100.

<sup>2</sup> Привалов Н. Г. и др. Указ. соч. С. 184.

НКО и, в том числе профсоюзы, производят услуги, внешне похожие на общественные блага, которые предоставляются потребителям бесплатно либо по ценам, не имеющим экономического значения<sup>1</sup> (т. е. символическим, ниже себестоимости). Такие услуги мы называем «продукт некоммерческого сектора» (ПНС).

---

**Продукт некоммерческого сектора** — это услуга некоммерческих организаций по производству и реализации различных общественных благ и товаров индивидуального потребления, удовлетворяющих частные и некоторые всеобщие потребности домохозяйств, а также в некоторой степени потребности коммерческого сектора, государства и других НКО, которые не могут производиться на обычных рыночных условиях, а также государством в виде общественных благ<sup>2</sup>.

---

В случае тред-юнионистского социального партнерства ПНС представляется в форме социального мира на рынке труда, от которого выигрывают по крайней мере три стороны. Работодатели получают стабильный процесс производства без забастовок и, следовательно, стабильную прибыль. Наемные работники получают стабильную и высокую зарплату. Государство получает социальный мир.

Традиционно производство благ, удовлетворяющих всеобщие потребности, т. е. «общественных», брало на себя государство.

Понятие ПНС наиболее близко к категориям «клубные блага» и «общественные блага» (товары), хотя в отдельных случаях ПНС может удовлетворять частные потребности через производство или реализацию продуктов индивидуального потребления. Он выступает в форме услуги.

С одной стороны, ПНС является частным случаем *социально значимого блага* (заслуженное благо), к которому относятся образование, здравоохранение, культура и услуги других отраслей социально-культурной сферы. Социально значимое благо обладает свойствами частного исключаемого блага и свойствами общественного блага благодаря положительному эффекту. С другой стороны, ПНС частично относится к клубным благам, которые предоставляются определенному составу потребителей. В-третьих, ПНС бывает в виде частного, хотя и предоставляемого в виде трансферта, блага, потребляемого индивидуально (благотворительная помощь нуждающимся).

Продукт некоммерческого сектора подразделяется на две существенно различающиеся между собой группы: «продукт неполити-

---

<sup>1</sup> Национальное счетоводство : учебник / под ред. Б. И. Башкатова. М. : Финансы и статистика, 2002. С. 364.

<sup>2</sup> Привалов Н. Г. Экономика некоммерческого сектора. С. 81—82.

ческого некоммерческого действия» (ПННД) и «продукт политического действия» (ППД).

*Продукт неполитического некоммерческого действия* — это ПНС, удовлетворяющий неполитические потребности общества некоммерческим способом<sup>1</sup>.

По характеру удовлетворения интересов ПННД следует подразделить на пять видов.

1. Услуги по производству или передаче жизненно необходимых благ. Это блага (предметы или услуги), необходимые для физического существования людей, неспособных их приобрести на собственные доходы: лекарства, предметы первой необходимости, которые жертвуются социально незащищенным слоем (инвалиды, престарелые, дети и другие малоимущие, попавшие в чрезвычайные ситуации и т. п.).

Эти функции осуществляют благотворительные организации. Сюда же относится деятельность органов потребительской кооперации, кредитных союзов, некоммерческих страховых компаний, садовых и огородных кооперативов, которые способствуют приобретению своими членами различных материальных благ по ценам ниже рыночных.

2. Услуги по обеспечению общественной и личной безопасности. Это меры по сохранению и укреплению физического, психического здоровья и жизни медицинскими, экологическими, физкультурно-спортивными и силовыми методами.

3. Услуги по получению факторных доходов.

Факторные доходы — это заработная плата, прибыль, процент и рента. Эту роль выполняют профсоюзы, объединения работодателей, иногда правозащитные организации.

4. Услуги по обмену информацией и духовному развитию. Их оказывают религиозные, просветительские, национально-культурные организации, клубы по интересам и т. п.

5. Услуги по развитию инфраструктуры по месту жительства. Данный вид ПННД должен производиться органами территориального общественного самоуправления (ТОС), призванными им содействовать НКО, жилищно-строительными и гаражными кооперативами, товариществами собственников жилья.

Другим видом ПНС является *продукт политического действия (ППД)* — услуга по достижению определенной политической цели силами НКО<sup>2</sup>.

В случае избирательной кампании ППД будет выражаться в форме услуги по продвижению кандидатов от партии в депутаты.

Непосредственный результат осуществления услуги — получение депутатских мандатов, а более отдаленный — принятие зако-

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. Экономика некоммерческого сектора. С. 82.

<sup>2</sup> Там же. С. 83.

нов и других нормативных актов в пользу избирателей, отдавших свой голос за эту партию.

В промежутках между избирательными кампаниями общественно-политические объединения осуществляют текущую политическую деятельность: организацию общественных приемных, митингов, демонстраций, пикетов, торжественных вечеров, посвященных памятным датам, выпуск газет и другой партийной литературы, выступления в СМИ и т. п. Результатом политической деятельности может быть удовлетворение потребностей отдельных домохозяйств и их групп в духовных благах, например получение новой информации, общение с единомышленниками и идеологическими оппонентами и т. п. Реже результатом политической деятельности в этом случае является удовлетворение потребности в материальных благах (получение факторных доходов партийными активистами и наемными работниками либо нефакторных доходов в случае оказания депутатской или благотворительной помощи партийной организацией).

Если общественно-политические организации, их представители-депутаты и разделяющие их взгляды чиновники находятся у власти, они участвуют в создании и принятии законопроектов и их реализации. Таким образом, они находятся на службе у государства, и их деятельность следует рассматривать как происходящую в переходной, буферной зоне между государством и некоммерческим сектором. Продукт политического действия в данном случае частично сливается с продуктом государства, так как он является результатом объединения нескольких общественных секторов. С точки зрения интересов избирателей именно он представляет собой наибольшую ценность, поскольку законодательство призвано устанавливать институциональные рамки для жизнедеятельности и получения доходов значительных групп домохозяйств и общества в целом на длительный период времени.

Обобщенно все виды ПНС можно разделить на услуги по получению (или по меньшей мере поддержанию на имеющемся уровне) факторных и получению нефакторных доходов теми или иными группами домохозяйств, иногда — государством либо большинством населения в целом, а также самой НКО.

Как уже отмечалось, *факторные доходы* — это заработная плата, прибыль, процент и рента.

*Нефакторные доходы* — это получение человеком или группами домохозяйств доходов, не связанных непосредственно с участием в общественном производстве. Это различные трансферты в денежной или натуральной форме, а также возможность удовлетворения различных потребностей человека — в благоприятной экологической среде, сохранении здоровья, духовных ценностях и т. п. Данные общественные блага (экономические и неэкономические)

считают превращенной формой доходов, а их недостаток в форме нерыночных благ превращает их в ряде случаев в экономические ресурсы, реализуемые через рынок, оплата которых ложится тяжким бременем на отдельных людей и общество в целом.

Обязательным является учет специфики применения к некоммерческому сектору экономических категорий, что может выражаться, в частности, в их специальном обозначении.

Для выделения специфики ПНС в отличие от продуктов, реализуемых на обычных рынках товаров, ресурсов или услуг, в отношении НКО следует использовать терминологию, применяемую в экономической теории, с приставкой «квази»: квазицена, квазирента, квазиприбыль, квазииздержки и т. п.

Полный цикл воспроизводства ПНС включает в себя стадии производства, обмена-распределения (обращения) и потребления ПНС.

Стадию производства мы будем рассматривать с точки зрения маржинализма, факторной теории. Обмен и распределение должны слиться в одну стадию, так как специфический характер производимого некоммерческим сектором продукта требует диалектического совмещения принципов рыночного обмена и административного распределения. Стадия потребления в данном случае имеет значение прежде всего как источник положительного общественного эффекта — обязательного условия для сохранения равновесия всей общественной системы.

Реальность свидетельствует, что даже в экономически развитых странах государство не способно обеспечить своих граждан всеми необходимыми общественными товарами. Государство не может это сделать не только в силу ограниченности бюджета, но и по причине технической невозможности решать все местные, локальные, а тем более индивидуальные вопросы домохозяйств. Чрезмерные государственные расходы на социальную сферу чреваты негативными последствиями.

Поэтому некоммерческий сектор постепенно берет на себя все больше функций по обеспечению общества услугами, аналогичными общественным и клубным благам, которые мы предложили называть продуктом некоммерческого сектора.

Гражданское общество в лице некоммерческого сектора имеет некоторые преимущества по сравнению с первым (государство) и вторым (коммерческим) секторами, которые позволяют ему более эффективно производить некоторые виды благ в форме ПНС:

1) значительное снижение себестоимости продукта достигается за счет использования неоплаченного труда волонтеров;

2) жесткая необходимость обмена на рынке эквивалентными ценностями отменяется на стадии обмена ПНС введением в рыночный оборот нефакторных доходов;

3) отсутствие бюрократии и жестких иерархических отношений в гражданском обществе делает в ряде случаев процесс принятия решения о производстве и реализации ПНС более гибким и учитывающим особенность ситуации;

4) применение некоторых рыночных механизмов позволяет более эффективно производить и доводить ПНС до потребителя.

Поэтому производство многих видов экономических благ, особенно в виде услуг, «общественных товаров», все более становится предметом функционирования некоммерческих структур.

Резкое противопоставление «рыночного» и «нерыночного» секторов в применении к проблеме производства ПНС некорректно. «Нерыночный» сектор лучше классифицировать как *квазирынок общественных товаров и ПНС*. Несмотря на значительные нерыночные факторы, действующие в данном секторе, он не является полностью нерыночным, особенно применительно к производству ПНС. Существует значительное сходство между чисто рыночным сектором и квазирынком ПНС:

- наличие в них конкуренции как состояния борьбы за наилучшие условия воспроизводства, как среди потребителей, так и среди производителей ПНС;

- применимость к обоим секторам с некоторыми ограничениями рыночных законов — законов спроса, предложения и др.;

- наличие обмена как способа перемещения произведенных продуктов среди членов общества;

- свобода участников отношений;

- относительная свобода в формировании как рыночной цены, так и ее аналога — общественной ценности;

- деятельность в условиях ограниченности ресурсов и др.

Рассмотрим производство ПНС с точки зрения системного подхода.

Производство ПНС ведется на факторной основе.

Процесс производства осуществляется основными факторами общественного производства — трудом, землей, капиталом и предпринимательскими способностями.

Особенность воспроизводства ПНС состоит в том, что у организованных структур некоммерческого сектора часто нет в достаточном количестве собственных ресурсов для производства ПНС. Собственные ресурсы некоммерческого сектора выражаются обычно в наличии факторов производства — труда (как оплачиваемых исполнителей, так и волонтеров), предпринимательских способностей (актив НКО — управленцы). Лишь частично может присутствовать такой фактор, как капитал, в виде оргтехники и помещений. Природные ресурсы (фактор «земля») и особенно денежные средства, необходимые для покупки необходимых факторов производства, у некоммерческого сектора пока отсутствуют.



Лишь в отдельных случаях источники инвестиций в ПНС имеются в полном объеме у самих НКО. В частности, это касается общественных объединений ветеранов войны в Афганистане, которые, пользуясь непродолжительной практикой налоговых льгот, сумели создать собственный мощный промышленно-финансовый сектор. Иногда успешно занимаются бизнесом и направляют часть полученной прибыли на уставные цели коммерческие организации, учрежденные НКО инвалидов. В этом случае мы отмечаем первый возможный источник инвестиций в воспроизводство ПНС.

Чаще же в создании ПНС участвуют благотворители из второго сектора (второй источник инвестиций в воспроизводство ПНС), благотворители из-за рубежа (обычно благотворительные фонды — третий источник инвестиций) и государство (четвертый источник инвестиций в воспроизводство ПНС).

Практика благотворительности за прошедшее столетие наиболее значительно развилась за пределами России — в развитых странах, а также в отношениях между развитыми и развивающимися странами.

Так, в 1990 г. в рамках оказания помощи в НКО стран «третьего мира» поступило более 7 млрд долл., из них 5 млрд долл. частных пожертвований от граждан развитых стран<sup>1</sup>.

Осознание позитивной роли структур некоммерческого сектора понуждает благотворителей передавать нуждающемуся человеку или организации конкретные материальные ценности, деньги, нематериальные активы либо оказывать безвозмездные услуги, что вместе с факторами, принадлежащими некоммерческому сектору, создает в итоге ПННД.

По данным А. Вербицкого, около 2/3 российских коммерческих структур занимаются благотворительностью. Среди банков эта доля значительно выше. В среднем российские банки жертвовали 2,4 % налогооблагаемой прибыли, а некоторые даже превышали существовавшую до 2001 г. квоту освобождаемой от налогообложения части прибыли<sup>2</sup>.

В ряде случаев значительную роль в финансировании воспроизводства ПНС играет государство. Например, в ФРГ 70 % финансовых средств, используемых общественными организациями, выделяются из государственного бюджета.

С экономической точки зрения в современных условиях благотворительность можно рассматривать как вид *инвестиций в ПННД*.

---

<sup>1</sup> Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России / отв. ред. В. Г. Хорос. М. : ИМЭМО РАН, Эдиториал УРСС, 1998. С. 301.

<sup>2</sup> Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство: заметки о формировании гражданского общества в России. М. : Школа культурной политики, 1996. С. 77.

Одним из внешних стимулов для инвесторов передавать благотворительную помощь на производство ПНС может служить необходимость создания общественной атмосферы и усиления системы общественной безопасности с целью обезопасить бизнес, жизнь и здоровье свои и близких.

Политика содействия развитию благотворительности со стороны государства может включать введение налоговых льгот для благотворителей. До введения в действие части второй Налогового кодекса РФ<sup>1</sup> 1 января 2001 г. предприятиям, перечисляющим средства социально-культурным учреждениям и на благотворительные цели, были предоставлены небольшие налоговые льготы. До 1992 г. сумма облагаемой налогом прибыли уменьшалась на величину соответствующих взносов, но не более чем на 1 % общего ее размера. С 1992 г. этот предел был увеличен до 2 %, а с 1993 г. — до 3 %. Между тем, как показывает мировой опыт, для действенного стимулирования меценатства льготы должны составлять 5—10 %.

В российском законодательстве льгота по налогу на прибыль в размере 5 % была введена с 1994 г., но только для пожертвований государственным организациям культуры, а также творческим союзам и благотворительным фондам, созданным для помощи и преодоления последствий аварии на Чернобыльской АЭС.

С конца 1995 г. Правительство РФ пытается проводить политику сокращения налоговых льгот. В применении к НКО это выражается в отмене ряда льгот по налогообложению осуществляемой ими предпринимательской деятельности. Так, в 1993—1995 гг. библиотеки, музеи, филармонические коллективы были освобождены от налога на прибыль. С января 1996 г. действие этой льготы было ограничено только прибылью, полученной от основной деятельности данных учреждений, причем из их числа исключены негосударственные организации. В 1991—1995 гг. не облагалась налогом прибыль коммерческих организаций, находящихся в собственности благотворительных фондов и творческих союзов и направляемая на осуществление уставной деятельности данных некоммерческих организаций. С 1996 г. такая льгота оставалась только для предприятий, принадлежащих творческим союзам<sup>2</sup>.

В современных условиях меры по развитию инвестирования в ПНС со стороны государства, на наш взгляд, могли бы включать введение налоговых льгот для определенной части прибыли, направленной на инвестиции в ПНС в виде освобождения от части налогов в бюджеты разных уровней на сумму инвестиций в ПНС. По сути, в счет уплаты уже существующих налогов можно ввести

---

<sup>1</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ.

<sup>2</sup> Макаренко О. В. и др. Государство и негосударственные некоммерческие организации: формы поддержки и сотрудничества. М. : Сигнал, 1997. С. 26—27.

целевые налоги на содержание конкретных объектов социальной сферы при участии производителей ПНС — НКО. Тем самым могли бы создаваться положительная мотивация и экономический интерес у инвесторов. Известно, что стремление скрывать доходы от налогообложения объясняется, в частности, недоверием налогоплательщиков к государству. Опасения, что чиновники растратят деньги без общественной пользы и налогоплательщики не получат необходимые им общественные блага, толкает последних к неуплате части налогов. Возможность увидеть непосредственный результат инвестиционной деятельности в виде ПНС усилит мотивацию платить налоги в специфической форме целевого инвестирования ПНС.

Особые интересы могут быть у иностранных инвесторов — государств и благотворительных фондов. Поскольку вложения в ПНС не дают непосредственно прибыли, как на рынке обычных товаров, здесь также важна мотивация инвесторов. Мотивы зарубежных фондов и государств-грантодателей носят скорее всего политический и отчасти коммерческий характер: сформировать в странах бывшего СССР основы демократического антикоммунистического строя и получать стратегическую информацию экономического, технического, политического, социального и военного характера. Финансовые потоки в виде грантов от иностранных фондов стали иссякать к концу 1990-х гг., когда политические цели зарубежных магнатов (Сорос, Форды и другие) в виде разрушения социалистической системы и создания в бывшем СССР основ демократического строя были достигнуты.

В целом в 1990-е гг. объем правительственной помощи западных государств бедным странам сократился с 60 млрд до 55 млрд долл. в год. Вдвое больше, около 100 млрд долл., поступило по частным каналам. Наиболее щедры были Дания, Голландия, Швеция, наиболее скупы — США<sup>1</sup>.

Реализация ПНС ведется на стадии обращения (распределения и обмена) — второй стадии воспроизводства ПНС.

*Распределение* трактуется как разделение произведенного продукта, дохода, прибыли на отдельные части, имеющие адресное назначение, предназначенные для передачи в отдельные фонды, отдельным лицам. Распределение — одна из стадий воспроизводственного цикла, следующая за производством продукта, созданием дохода. Различают операции первичного распределения, разделения доходов, непосредственно связанные с производственной деятельностью (заработная плата, косвенные налоги, взносы в фонд социального страхования) и операции вторичного распределения, связанные с механизмом распределения первичных дохо-

<sup>1</sup> Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития. М. : Альпина Паблишер, 2003. С. 65.

дов (прямые налоги, дивиденды, субсидии, социальные выплаты). В централизованной экономике плановое распределение ресурсов, денежных средств, продукции служит обычно важнейшим инструментом управления экономикой. В рыночной экономике функции распределения в основном принимает на себя рынок, но частично они сохраняются за государством.

Другая стадия воспроизводственного цикла — *обмен* — определяется как широко распространенная экономическая операция, состоящая в том, что одно лицо передает другому вещь, товар, получая взамен деньги либо другую вещь.

На обычном рынке товаров и услуг эти стадии как виды экономических операций существуют отдельно. Основная масса товаров и услуг обменивается по рыночным принципам. Для существования рынка необходим ряд условий и предпосылок. Одним из важнейших является совпадение цены покупателя и цены продавца в виде равновесной цены. Если себестоимость товара выше общественно необходимых затрат, а значит, равновесной цены в условиях рынка совершенной конкуренции, а доходы потребителей будут недостаточны для покупки данного товара по рыночной цене, то значительная масса товаров и услуг просто не будет производиться и реализовываться на рынке. Рынок не способен покрыть издержки производства одних и дать достаточные доходы другим для покупки данных товаров.

Поэтому традиционно государство берет на себя функцию производства данных товаров в государственном секторе либо дотирует их производство частными производителями. Это могут быть товары индивидуального потребления и общественные блага, потребляемые всеми. Такие товары индивидуального потребления могут передаваться потребителям исключительно через систему распределения ввиду их дефицита. Общественные товары, напротив, доступны всем без исключения.

В основе *модели обмена-распределения ПНС* должна лежать модель рынка, соответствующая принципам неоклассической теории, скорректированная институциональными (нестоимостными, нерыночными) факторами ввиду ограниченности возможности применения к данному случаю рыночных категорий. Методологический смысл данного подхода состоит в совмещении инструментов неоклассической теории, неоинституционализма и некоторых экономических и бухгалтерских методик, применяемых в практике работы предприятий.

Мы ввели несколько скорректированных для данного предмета исследования понятий: спрос на ПНС, предложение ПНС, общественная ценность ПНС и некоторые другие.

*Спрос на ПНС* — это объем ПНС, который потребители (избиратели и др.) готовы приобрести на квазирынке ПНС при данном

уровне общественной ценности ПНС в обмен на общественно полезную деятельность. Аналогично товарному рынку спрос имеет нижнюю границу в объеме спроса, связанную с ценой  $P_{\max}$  (цена бойкота), определяемой покупательной способностью потребителя и его субъективной оценкой полезности ПНС.

Спрос на обычном товарном рынке определяется потребностью и платежеспособностью потребителя. Однако в данном случае, при отсутствии платного характера обмена, например при оказании благотворительной помощи, эквивалентности обмена в экономическом смысле не существует. Поэтому снижение кривой спроса на ПННД при снижении цены нельзя объяснить эффектом замещения и эффектом дохода, как это делается экономической теорией для товарного рынка.

---

**Закон спроса ПНС** может быть сформулирован следующим образом: величина спроса на ПННД, обратно пропорциональная общественной ценности ПНС, имеет нижнюю границу, определяемую возможностями потребителя, и верхнюю границу, определяемую насыщением потребности и снижением предельной полезности ПНС<sup>1</sup>.

---

При снижении общественной ценности ПНС, а значит, необходимости для потребителя отдавать воспроизводству ПНС адекватную долю своего участия, спрос на него первоначально будет расти. Однако по мере потребления все новых единиц ПНС и снижения их предельной полезности, прямо пропорциональной их общественной ценности, будет наступать предел насыщения. Этим обусловлено существование верхней границы спроса.

Нижняя граница спроса ПНС (спрос на одну единицу ПНС) аналогична цене бойкота покупателя, которая зависит от финансовых возможностей покупателя и его субъективной оценки качества товара. Применительно к ПННД это означает ограничение возможностей потребителя ПНС вносить хотя бы относительно эквивалентный вклад в процесс воспроизводства ПННД, аналогичный уплате денег за обычный товар. Данный вклад потребителей ПННД в процесс воспроизводства ПННД может заключаться в следующем: волонтерском труде при создании ПННД; символической плате за ПННД; способности потребителя удовлетворить определенные духовные потребности производителя ПННД.

Верхняя граница спроса определяется степенью насыщения потребности в данном ПННД. Как верхняя, так и нижняя границы в спросе на ПННД определяются субъективно каждым его потребителем.

*Предложение ПНС* — это количество единиц ПНС определенного вида, которое производитель готов предложить нуждающимся

---

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. Экономика некоммерческого сектора. С. 131—132.

членам общества при данном уровне общественной ценности ПНС и прочих равных условиях, включая его финансовые и другие экономические возможности.

---

**Закон предложения ПНС** звучит так: объем предложения ПНС, прямо пропорциональный его общественной ценности, имеет верхнюю границу, обусловленную материальными возможностями производителя и инвестора ПНС.

---

Квазицена и общественная ценность ПНС с трудом поддаются финансовой оценке. Понятие *квазицены ПНС* аналогично (хотя и не равнозначно) понятию цены на обычном товарном рынке. Она определяется взаимодействием величины затрат производителя и полезностью ПНС.

*Общественная ценность ПНС* равна совокупности экономических издержек его производства, квазиприбыли и внешних эффектов, сопровождающих воспроизводство ПНС в целом<sup>1</sup>.

Положительные эффекты увеличивают общественную ценность ПНС, а отрицательные, соответственно, ее снижают. Внутренние положительные эффекты производители получают в виде нефакторных доходов, а потребители ПНС — в виде как факторных, так и нефакторных доходов. Эффекты от воспроизводства ПНС могут быть и краткосрочными, и долгосрочными.

От общественной ценности ПНС, т. е. квазицены ПНС с учетом положительных или отрицательных внешних эффектов, следует отличать *квазирыночную цену ПНС* (или *квазицену ПНС*), которая является аналогом рыночной цены. Квазирыночная цена ПНС может быть в форме равновесной либо неравновесной квазицены ПНС, т. е. в ситуации равенства либо неравенства спроса и предложения ПНС. Эквивалентом квазицены ПНС, уплачиваемым за ПНС потребителем, является сумма его усилий и других ресурсов (время, деньги и т. п.), которые он затрачивает для приобретения непосредственно ПНС либо права на его получение в будущем.

Общественная ценность ПННД не включает в себя политическую ренту, как имеет место в случае с ППД. Однако эффект, получаемый от потребления ПННД, дает его производителю общественный авторитет, который также может быть реинвестирован в новый воспроизводственный цикл ПННД. Пользуясь им, можно и дальше получать материальные и иные инвестиции в производство ПННД или ППД. Последнее возможно при желании лидера НКО заниматься политикой. Поэтому *квазиприбыль для ПННД* имеет специфику по сравнению со случаем ППД. Она может иметь меньший общественный, в том числе политический, эффект и часто рассматрива-

---

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. Экономика некоммерческого сектора. С. 132—133.

ется как определенное условие для производства ПННД и получения уже в дальнейшем политической квазиприбыли. Квазиприбыль у ПНС может увеличиваться при значительных положительных экстерналиях, что должно повышать общественный авторитет производителей ПНС.

Общественная ценность ПНС будет иметь влияние на формирование *квазицены ПНС*, хотя и не сравняется с ней. Равновесная квазицена на рынке ПНС в своей видимой форме будет определяться взаимодействием спроса и предложения. Здесь можно попытаться применить наработки неоклассической и институциональной теорий. Предложение ПНС определяется в первую очередь издержками производства. Однако издержки определяют скорее не нижнюю границу цены  $P_{\min}$  — цену предложения, а верхнюю границу ( $P_{\max}$ ), обусловленную материальными возможностями производителя и инвестора ПНС. Это относится прежде всего к производству ПННД. Поэтому возрастание общественной ценности и квазицены ПННД первоначально вызывает интерес у производителей и инвесторов к увеличению производства ПННД, однако ввиду затратного и непосредственно (в данном цикле воспроизводства) некупаемого в финансовом плане характера производства ПННД ставит верхнюю границу его производства.

Применимость неоклассических понятий к теории ПНС подтверждается сходством ПНС и общественных благ. Спрос на общественные блага зависит от готовности потребителей платить за них. Он выявляется косвенно с помощью механизма общественного выбора, избирателей-налогоплательщиков, общественных опросов, коллективных договоренностей потребителей, а также метода аналогии с рыночными ценами. Поэтому предельную полезность общественного блага можно рассматривать как готовность людей всех вместе заплатить за дополнительную единицу общественного блага. Равновесный объем общественных благ будет находиться на пересечении предельной полезности (предельных выгод) общественных благ с предельными затратами на них<sup>1</sup>.

Приравнивая, как это обычно делается, предельную полезность ПНС к спросу на ПНС, а предельные затраты на производство ПНС — к предложению ПНС, мы получим равновесный объем ПНС в точке равенства спроса и предложения.

Помимо неоклассической теории равновесной цены к оценке квазицены ПННД можно привлечь и методики, применяемые в практике ценообразования на уровне предприятий, например *методику альтернативной оценки*. Суть ее состоит в том, что ПННД часто имеет аналоги — общественные товары, выпускаемые государством. Зная структуру себестоимости и цен на аналоги и неко-

---

<sup>1</sup> Жильцов Е. Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. М. : Изд-во МГУ, 1995. С. 40—41.

торые фактические данные по издержкам на производство ПННД, можно определить как примерную величину квазицены ПННД, так и величину составляющих ее частей. Например, учитывая, что доля фонда оплаты труда (ФОТ) в стоимости выпускаемой продукции в России составляет примерно 20—25 %, можно по величине численной заработной платы в общественных организациях определить примерную квазицену ПННД. При этом необходимо учесть, что доля ФОТ в себестоимости услуги обычно больше, чем в себестоимости товара<sup>1</sup>.

*Совокупная выручка от ППД*, полученная партией на выборах, может формально при первой оценке выражаться в числе голосов избирателей, поданных за партию, а в дальнейшем она должна выразиться во всей совокупности благ, полученных партией после прихода к власти, включая затраты на производство ППД.

В случае достижения партией цели своего производственного процесса квазиприбыль от ППД должна выражаться, на наш взгляд, в получении производителями ППД ресурса политической власти, в росте их политического авторитета. Все эти блага имеют способность быть повторно инвестированными в политическую деятельность, подобно обычной прибыли. Ресурс власти («административный ресурс») дает возможность прошедшим в органы власти представителям партий или иных структур лоббировать интересы организаций, которые они представляют, и получать для них значительное бюджетное или частное благотворительное финансирование.

После стадии обращения ПНС попадает в распоряжение потребителя, в роли которого могут выступать нуждающиеся домохозяйства, отдельные НКО, коммерческие организации, иногда органы государственной власти и зарубежные организации. Особенность состоит в том, что ПНС является услугой и поэтому потребляться может обычно только целевым образом, т. е. в соответствии с его назначением.

Традиционно различают производственное и непроизводственное потребление.

Потребление в воспроизводственном цикле продукта некоммерческого сектора, который является по отношению к потреблению вышележащей системой, выполняет следующие основные функции:

1) удовлетворение основной массы частных и части всеобщих интересов членов гражданского общества — домохозяйств через обеспечение их факторных и нефакторных доходов;

2) удовлетворение потребности некоммерческих объединений в ресурсах, необходимых для производства ПНС;

3) снижение социальной напряженности, стабилизация общественной системы.

---

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. Экономика некоммерческого сектора. С. 137.



Потребителя ПНС и потребителя рыночных товаров сближают следующие моменты.

1. Сходство потребностей. Многие потребности способны удовлетворяться как рыночными товарами, так и ПНС. Это касается всех материальных и значительной части духовных потребностей. Лишь часть духовных потребностей, удовлетворяемых традиционно частным образом (в любви, уважении, дружбе и т. п.), не могут реализовываться на коммерческих условиях.

2. Общая цель — максимизация полезности. Потребность насыщается через процесс потребления. Потребление — это процесс усвоения полезности.

3. Общий механизм удовлетворения потребности.

Типичный (средний) потребитель ПНС должен иметь следующие признаки рационального потребителя:

- а) знать качество, общественную ценность, общую и предельную полезность ПНС;
- б) ориентироваться на квазирынке ПНС;
- в) хорошо знать свои потребности;
- г) не выходить за пределы своего квазибюджета ПНС;
- д) потратить свои усилия так, чтобы максимизировать общую полезность.

ПНС, как и всякое потребляемое благо, теоретически можно разложить на составные части. Полезность, в соответствии с концепцией маржинализма, можно представить как субъективно определяемую самим потребителем величину, размер которой также может обозначаться в условных единицах. Полезность последней потребляемой единицы будет называться предельной. Сумма полезностей, которую извлекает потребитель от потребления всего количества данного товара или услуги, обозначается как совокупная, или общая, полезность.

Естественно, что при этом следует учитывать *специфику потребления ПНС*:

1) потребитель сам частично является участником производства ПНС. Лишь в отдельных случаях потребитель может вносить за ПНС символическую плату, значительно меньшую его фактической общественной ценности, в виде членских или добровольных благотворительных взносов<sup>1</sup>;

2) огромную роль при потреблении, как и в целом при воспроизводстве ПНС, играют духовные факторы. Только удовлетворением духовных потребностей можно адекватно объяснить положение потребительского равновесия, так же как и равновесие при производстве и обмене-распределении ПНС, достигаемое участниками воспроизводства ПНС при внешней неэквивалентности обмена

---

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. Экономика некоммерческого сектора. С. 147—148.

между ними с точки зрения учета только материальных благ. Волонтерский труд, вложенный в производство ПНС, может быть в стоимостной рыночной оценке гораздо больше рыночной квазицены полученного в итоге ПНС. Удовлетворение духовных потребностей участниками воспроизводства ПНС в ходе производства, распределения-обмена и потребления ПНС можно назвать *внутренним положительным эффектом воспроизводства ПНС*;

3) значительные различия наблюдаются при потреблении ППД и ПННД.

Потребление ПННД, в отличие от ППД, в большинстве случаев должно быть адресным.

Имеются, правда, значительные группы ПННД, потребителями которых могут быть все без исключения домохозяйства, находящиеся на данной территории, ввиду их близости по физической форме к чистым общественным благам. Это здоровая окружающая среда, общественная безопасность, гражданские свободы и т. п. Однако данные виды ПННД невозможно произвести без соответствующих политических решений, т. е. взаимосвязанных с ними ППД. Грань между политическим и неполитическим процессом производства подобных ПНС не всегда является четко определяемой, тем более что традиционно такие блага под названием чистых общественных благ производятся государством.

Указанные особенности потребления ПНС определяют институциональные факторы, учитываемые при создании модели потребительского выбора ПНС. Помимо маргинальных инструментов потребительского выбора, описанных выше, мы вводим в данную модель некоторые институциональные элементы, учитывающие специфику некоммерческого сектора. Это касается, например, правила максимизации полезности, где понятие общественной ценности ПНС выражается не через денежные единицы, а через всю совокупность затрат и прироста ценности, получаемой при воспроизводстве ПНС<sup>1</sup>. Формирование общественной ценности ПНС аналогично формированию социального дохода (по терминологии Гэри Беккера)<sup>2</sup>.

Полезность ПНС определяется его потребителем с учетом не только удовлетворения его непосредственной потребности, но и духовных факторов, неизбежно присутствующих при воспроизводстве ПНС, называемых нами разновидностями нефакторных доходов, или внутренними эффектами воспроизводства ПНС.

Производительным способом могут потребляться следующие типы ПНС:

1) информация, необходимая для работы НКО, юридического, бухгалтерского и иного характера;

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. Экономика некоммерческого сектора. С. 150.

<sup>2</sup> Беккер Г. С. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории. М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2003. С. 16.

2) обучение актива НКО технологиям работы (партийное строительство, пиар и др.);

3) политическое действие, необходимое для производства другого ППД или ПННД.

ПНС, потребляемый другой НКО, тут же мгновенно включается в производство нового ПНС. Обычно здесь отсутствует стадия обмена, характерная для рынка, так как нет эквивалентного обмена. ПНС передается безвозмездно потребителю, что обычно является условием инвесторов или всей некоммерческой программы<sup>1</sup>.

Иногда ПНС будет потребляться коммерческим сектором. По сути, это коммерческая деятельность, однако обе сотрудничающие стороны (НКО и предприниматель) могут найти взаимный интерес в нетрадиционных способах работы и расчета за услуги, в частности для уклонения от уплаты налогов. НКО заинтересована в получении денежных или материальных инвестиций в производство ПНС, а предприниматель — в развитии и укреплении своего общественного авторитета и политического капитала<sup>2</sup>.

Государство также может быть потребителем политических и PR-услуг некоммерческого сектора. Заказчиками явно или неявно выступают отдельные политические деятели, чиновники или политические группы. Впрочем, государство, как и коммерческий сектор, во всех этих примерах выступают скорее не как потребители, а как заказчики ПНС — инвесторы, поскольку непосредственными потребителями PR-услуг выступает общественность (избиратели в целом или отдельные группы домохозяйств).

Более явным примером потребления коммерческим сектором и государством ПНС служит удовлетворение части всеобщих интересов посредством производства общественных благ — охрана окружающей среды, профилактика общественной безопасности, сохранение духовных ценностей, что в конечном итоге снижает социальную напряженность и сохраняет общественное равновесие.

Полная формула воспроизводства ПНС будет иметь следующий вид (рис. 3.1).

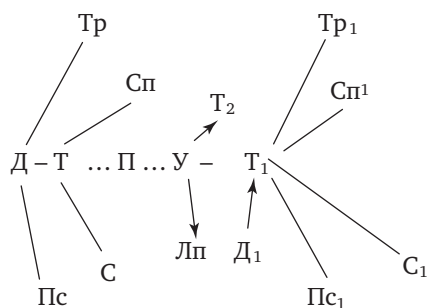
В ряде случаев  $T = T_1$  — обязательное условие бесприбыльного производства с точки зрения стоимостного подхода. Ценность Д, пошедшая на покупку факторов производства  $T_r$ ,  $S_p$ ,  $C$  и  $P_c$ , в процессе производства сменила свою физическую природу, но сохранила свою величину.

Самовозрастания ценности не произошло, так же как и прибавочный продукт не был произведен. Инвестиции пошли на оплату всех издержек. Собственники факторов производства получили компенсацию за предоставление своих ресурсов, равную величине

<sup>1</sup> Привалов Н. Г. Экономика некоммерческого сектора. С. 151.

<sup>2</sup> Там же. С. 154

произведенного ими необходимого продукта. Если эти собственники предоставили ресурсы, исходя не из коммерческих, а из более высоких нравственных мотивов, их можно рассматривать как благодотворителей-инвесторов. Инвесторы могут предоставить ресурсы как на безвозвратной, так и на возвратной основе. В последнем случае долг без процентов им можно вернуть за счет других инвесторов.



**Рис. 3.1. Полная формула воспроизводства продукта некоммерческого сектора:**

Д — деньги, инвестиции в производство ПНС; Т — товарная форма инвестиций после покупки на рынке факторов производства; Тр — фактор «труд»; Сп — средства производства (физический капитал), традиционно называемый фактором «капитал»; С — сырье (фактор «земля»); Пс — труд по управлению (фактор «предпринимательские способности»; П — процесс производства; У — услуга — ПНС, используемый другими НКО для приобретения факторов производства нового ПНС. У аналогична Д, однако обычно без прибавочного продукта или прибыли; Тр<sub>1</sub> — новый «труд»; Сп<sub>1</sub> — новые «средства производства»; С<sub>1</sub> — новое сырье; Пс<sub>1</sub> — новый труд по управлению; Лп — личное потребление; Д<sub>1</sub> — новые инвестиции в производство нового ПНС; Т<sub>1</sub> — часть ПНС, ушедшая на потребление другим НКО, коммерческому сектору или государству; Т<sub>2</sub> — товарная форма инвестиций (Д<sub>1</sub> + часть Т<sub>1</sub>), которая воплощается в факторах производства Тр<sub>1</sub>, Сп<sub>1</sub>, С<sub>1</sub> и Пс<sub>1</sub>

В случае если факторы производства используются достаточно эффективно, объективно происходит самовозрастание ценности, поскольку каждый фактор стремится не только компенсировать собственные затраты, но и произвести прибавочный продукт.

Часть факторных доходов в виде прибыли, процента и ренты, входящих в прибавочный продукт, однако, не будут получены ввиду того, что ПНС будет не продан, а передан потребителям безвозмездно.

Другой факторный доход — заработная плата части работников, с которыми заключены трудовые договоры или договоры подряда, будет выплачен из инвестиций. Значительная же доля фактора «труд» не будет оплачена ввиду привлечения волонтеров, работающих за идею.

## Выводы

1. Государство, бизнес и общество в лице некоммерческого сектора являются основными элементами системы социального партнерства, призванной стабилизировать общество через компромиссные договорные отношения и перераспределение части произведенного общественного продукта.

2. Проблемы гражданского согласия, договорных отношений и достижения компромисса изучали Н. Макиавелли, Ф. Бэкон, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, А. Смит, Г. Ф. Лейбниц, И. Кант, П. Ж. Прудон и другие мыслители.

3. С этической точки зрения основной целью СП является обеспечение социальной справедливости в условиях развитой рыночной экономики.

4. Исторические корни СП: практика самоуправления первых христианских общин; самоуправление в средневековых цехах ремесленников; городское самоуправление в средневековой Западной Европе; деятельность и борьба профсоюзов за свои права в конце XIX — начале XX в.

5. Гносеологические корни СП: христианская проповедь ненасилия и любви; социал-демократическая идеология.

6. Исследователями выделяются два варианта СП — тред-юнионистский (в сфере труда) и межсекторный (регулирует широкие социальные отношения).

При первом варианте социальное партнерство — это цивилизованная система общественных отношений в социально-трудовой сфере, строящаяся на согласовании и защите интересов работников, предпринимателей, органов государственной власти и местного самоуправления на основе договоров, соглашений, достижения компромисса, консенсуса по актуальным проблемам экономической и социально-политической жизни общества.

Межсекторное социальное партнерство — это конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, НКО) при решении социальных проблем, обеспечивающее синергетический эффект от сложения разных ресурсов и выгодное каждой из сторон и населению.

7. Стратегической целью СП является сохранение стабильности производственных отношений рыночной экономики через специфические механизмы перераспределения части доходов между участниками производства.

8. Существуют различные формы участия в социальном партнерстве на рынке труда. Самая развитая форма — трипартизм, или трехстороннее сотрудничество между наемными работниками, предпринимателями и государством. Наряду с ним практикуется участие трудящихся в управлении производством, участие в при-

блях, участие в инновационных процессах (рационализаторская деятельность) и т. п.

9. В широком плане социальное партнерство — это цивилизованная система общественных отношений по поводу воспроизводства продукта некоммерческого сектора.

## Практикум

### Вопросы и задания для самоконтроля

1. К каким секторам в различных системах классификаций относятся некоммерческие организации?
2. Назовите основные формы социального партнерства.
3. Каковы основные задачи социального партнерства в сфере труда?
4. Что является стратегической целью социального партнерства?
5. Перечислите основные философские принципы социального партнерства.
6. Что такое трипартизм?
7. Какие основные модели социального партнерства, известные в мире, вы знаете?
8. Что такое продукт некоммерческого сектора?
9. Что является внутренним положительным эффектом воспроизводства продукта некоммерческого сектора?
10. Что является внешним положительным эффектом воспроизводства продукта некоммерческого сектора?

### Кейс

Оцените эффекты социально-ориентированных проектов, опираясь на современные методики<sup>1</sup>. В качестве примеров можно использовать идеи проектов, сгенерированные самостоятельно в группах либо используя кейсы (см. ссылку)<sup>2</sup>.

## Литература

1. Ахинов, Г. А. Экономика общественного сектора : учеб. пособие / Г. А. Ахинов, Е. Н. Жильцов. — М. : ИНФРА-М, 2008.
2. Блок, С. Неприбыльный сектор США: правовая основа, масштабы, конкурентоспособность, эффективность / С. Блок, В. Н. Якимец. — М. : Изд-во ЛКИ, 2008.
3. Восколович, Н. А. Экономика, организация и управление общественным сектором / Н. А. Восколович, Е. Н. Жильцов, С. Д. Еникеева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
4. Голубева, В. Как заставить социальные инвестиции работать на Ваш бизнес / В. Голубева, Ю. Слащева, С. Трофименко, В. Якимец. — М. : АКОС, 2007.

<sup>1</sup> Рожественская Н., Богуславская С. Измерение социального эффекта экологических инициатив // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». 2015. № 1 (20).

<sup>2</sup> Социально-ориентированные НКО: лучшие практики. URL: <http://www.cftyumen.ru/upload/docs/sotsialno-orientirovannyye-nko-luchshie-praktiki.pdf>.

5. Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях». Комментарий / под ред. И. О. Снигиревой, С. А. Шалаева. — М. : Издательство Юрайт, 2006.
6. *Зинченко, Г. П.* Социальное партнерство / Г. П. Зинченко, И. И. Рогов. — М. : Академцентр, 2011.
7. *Киселев, В. Н.* Социальное партнерство в России / В. Н. Киселев, В. Г. Смольков. — М. : Луч, 1998.
8. *Костин, Л. А.* Международная организация труда / Л. А. Костин. — М. : Экзамен, 2002.
9. *Кязимов, К. Г.* Социальное партнерство: теория и практика / К. Г. Кязимов. — М. : МИК, 2011.
10. *Лушникова, М. В.* Социальное партнерство в сфере труда : учеб. пособие / М. В. Лушникова, А. М. Лушников. — Ярославль : ЯрГУ, 2008.
11. Механизмы оценки влияния социальной ответственности бизнеса на устойчивое развитие регионов России / под ред. д.э.н. Е. Л. Андреевой. — Екатеринбург : Институт экономики УрО РАН, 2010.
12. *Михеев, В. А.* Основы социального партнерства: теория и политика / В. А. Михеев. — М. : Экзамен, 2001.
13. *Нещадин, А. А.* Бизнес и общество: выгодное партнерство / А. А. Нещадин ; под общ. ред. А. А. Нещадина. — М. : Вершина, 2006.
14. *Никовская, Л. И.* Гражданские инициативы и модернизация России / Л. И. Никовская, В. Н. Якимец, М. А. Молокова. — М. : Ключ-С, 2011.
15. *Привалов, Н. Г.* Третий путь России: новая надежда в XXI веке / Н. Г. Привалов. — Екатеринбург : Уральское изд-во, 2012.
16. *Привалов, Н. Г.* Экономические основы гражданского общества: к новой парадигме мирового развития / Н. Г. Привалов ; под ред. проф. А. И. Татаркина. — Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2005.
17. *Сафонов, В. А.* Социальное партнерство / В. А. Сафонов. — М. : Издательство Юрайт, 2015.
18. *Семигин, Г. Ю.* Социальное партнерство / Г. Ю. Семигин. — М. : Мысль, 1996.
19. *Тульчинский, Г. Л.* Корпоративная социальная ответственность : технология и оценка эффективности / Г. Л. Тульчинский. — М. : Издательство Юрайт, 2015.
20. *Черняева, Д. В.* Международные стандарты труда / Д. В. Черняева. — М. : КноРус, 2010.
21. *Шекова, Е. Л.* Экономика и менеджмент некоммерческих организаций : учебник / Е. Л. Шекова. — СПб. ; М. ; Краснодар : Лань, 2004.
22. Экономика общественного сектора : учебник / М. А. Абрамова [и др.]. — 2-е изд., доп. и перераб. — М. : ИНФРА-М, 2015.
23. Экономика общественного сектора : учебник для академического бакалавриата / под ред. Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015.
24. Экономика общественного сектора : учебник / Е. В. Егоров [и др.]. — М. : ИНФРА-М, 2009.
25. *Якимец, В. Н.* Межсекторное социальное партнерство / В. Н. Якимец, Л. И. Никовская, Л. Н. Коновалова ; под ред. А. Г. Поршнева и Ю. Л. Старостина. — М. : Изд-во ГУУ, 2004.
26. *Якимец, В. Н.* Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы / В. Н. Якимец. — М. : КомКнига, 2005.

## Глава 4

# ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА С ПОМОЩЬЮ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- теоретические основы взаимодействия государства и бизнеса;
- основные формы, механизмы и модели государственно-частных партнерств;
- особенности зарубежного опыта реализации проектов государственно-частного партнерства;
- особенности реализации проектов государственно-частных партнерств в Российской Федерации;
- особенности и ограничения Федерального закона «О государственно-частном партнерстве»;
- актуальное состояние и перспективы внедрения государственно-частных партнерств в инновационную деятельность;

**уметь**

- формулировать цели взаимодействия государства и бизнеса на основе государственно-частного партнерства;
- классифицировать формы реализации государственно-частных партнерств;
- использовать модели функционирования государственно-частных партнерств применительно к российской действительности;

**владеть**

- технологиями взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма государственно-частного партнерства;
  - методами реализации различных форм государственно-частного партнерства в российской действительности.
- 

### 4.1. Государственно-частное партнерство: теоретический и исторический аспекты

В настоящее время в России и мире усиливается тенденция к активизации отношений государства и частного бизнеса для совместной работы при решении экономических проблем. Государство и частные компании, банки, международные финансовые органи-



зации и другие субъекты вступают во взаимодействие, совместно решая все новые задачи.

Государство при этом нацелено на выполнение социальных функций, реализацию общенациональных интересов, а бизнес ищет источники приращения прибыли и стоимости. Использовать преимущества разных форм собственности без глубоких социальных перемен и потрясений оказывается возможным в рамках разнообразных форм и методов и моделей государственно-частного партнерства (ГЧП).

---

В современном понимании **государственно-частное партнерство** — институциональный и организационный альянс государства (или муниципальной власти) и бизнеса, подразумевающий объединение материальных и нематериальных ресурсов обеих сторон на взаимовыгодной договорной основе в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг<sup>1</sup>.

---

Рассматриваемая форма взаимодействия государства и бизнеса в научно-экспертной литературе обозначается рядом терминов: «государственно-частное партнерство», «публично-частное партнерство», «общественно-частное партнерство», «частно-государственное партнерство». Первое место в названии партнерства государства или бизнеса подчеркивает главенство и инициативу со стороны того или иного субъекта в реализации совместных проектов. С учетом исторических и современных особенностей экономики России, в которой государство чаще является инициатором отношений, в российской практике в основном применяют понятие «государственно-частное партнерство».

Основой для взаимодействия является согласование целей участников. Если бизнес от участия в ГЧП ожидает получение прибыли, приращения стоимости, повышения собственной репутации, то государство в рамках решения своих задач стремится к улучшению качества и увеличению объемов предоставляемых услуг, к рациональному управлению государственной собственностью. Решаемые государством задачи при этом относятся как к текущему обслуживанию населения, так и к перспективному развитию экономики (хозяйства) страны, включая развитие инновационных направлений, обеспечение доступности инфраструктуры.

Стороны согласно своим особенностям и целям вносят определенные вклады в совместные проекты. От бизнеса ожидается предо-

---

<sup>1</sup> Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М. : Наука, 2010.

ставление финансовых ресурсов, профессионального опыта, инновационных технологий, эффективного менеджмента. Государство обеспечивает надежность проектов через предоставление гарантий, налоговых и других льгот и собственных финансовых ресурсов в определенном объеме (рис. 4.1).

Государственно-частное партнерство в целом нацелено на долгосрочное развитие экономической и социальной инфраструктуры для реализации общественно значимых проектов с наименьшими рисками и высокими требованиями к качеству услуг с минимизацией государственных расходов в текущем периоде. В случае когда государству удастся организовать взаимоотношения с бизнесом в форме ГЧП (а, например, не в виде только налоговых отношений), ресурсы бизнеса, включая эффективные методы работы, технику и технологии, новые формы организации производства, связи с поставщиками и подрядчиками, высококвалифицированные кадры, могут быть задействованы в областях, непосредственно указанных государством.



**Рис. 4.1. Цели и вклады государства и бизнеса при реализации проектов государственно-частного партнерства<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Бабкин И. А., Жеребов Е. Д. Механизм взаимодействия государства и бизнеса на основе государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2015. № 4. С. 103.

Характерный эффект ГЧП состоит в том, что государство в своей деятельности смещает акценты с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные функции. Делегируя в ходе проектов ГЧП исполнительские функции бизнесу, государственные структуры сосредотачиваются на функциях контроля, регулирования, соблюдения общественных интересов. Операционные предпринимательские риски при этом перераспределяются в сторону бизнеса, в то время как государство продолжает нести стратегические риски.

В некоторых случаях необходимость ГЧП возникает в тех ситуациях, когда у государства не хватает собственных средств и резервов (финансовых, временных, организационно-управленческих) для исполнения принятых обязательств и намеченных планов на должном уровне качества. Часто передача функций в определенных, ставших традиционными сферах ответственности частному бизнесу позволяет государству сосредоточиться на решении новых, наиболее актуальных задач.

Взаимодействию государства и частного капитала при решении насущных общественных задач насчитывается не одно столетие не только в мире, но и в России. Термину «государственно-частное партнерство» (*public-private partnership (PPP)*) при этом много меньше: его появление связывают с совместным государственным и частным финансированием образовательных программ в США, позднее, в 1950-х гг., — с финансированием объектов общественного пользования, а в 1960-х гг. — с совместными государственно-частными предприятиями, занятыми реконструкцией городов.

В Западной Европе первые совместные инвестиции в форме государственно-частного партнерства датируют XVI в. Тогда во Франции при короле Генрихе II в рамках концессии был построен канал города Салон-де-Прованс, который считают первым в истории проектом государственно-частного партнерства (1552). Совместные проекты государства и бизнеса и далее развивались во Франции. Так, появление Эйфелевой башни в Париже в XIX в. также стало результатом совместного государственно-частного финансирования<sup>1</sup>.

Прообраз еще одной формы ГЧП связывают с другим известным историческим примером санкционирования частных инвестиций для реализации государственных полномочий, который относится к середине XVII в. В этот период в государственной казне Великобритании было недостаточно средств для развития необходимого внутреннего дорожного сообщения в стране. Выход был найден в предоставлении возможности частным предпринимателям самостоятельно строить дороги и переправы (мосты), за проезд по кото-

---

<sup>1</sup> Сухих В. А., Руденко М. Н., Оборина Е. Д. К вопросу о понятии и сущности государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. 2013. № 2. С. 97.

рым взималась плата. Государственные органы при этом лишь выдавали специальные разрешения на строительство заинтересованным лицам, имеющим собственные средства на строительство.

История взаимодействия государства и частных лиц в форме передачи в частное управление государственных объектов и функций (без осуществления частных инвестиций) уходит своими корнями в еще более древние времена. Еще до нашей эры в ряде государств (Древняя Греция, Рим, Вавилон) «на откуп» частным структурам передавались полномочия, которые сегодня можно назвать коллаторскими. В Риме для сбора налогов действовал институт мытарей — частных лиц, получавших права на сбор налогов (право откупа налогов) в результате ежегодных торгов. Римские провинции через уполномоченное центральной властью лицо (прокуратора) передавали в пользование частным лицам за определенную плату в казну Рима земельные участки для освоения и поиска полезных ископаемых. Впоследствии частным лицам передавались права по управлению портами, станциями, банками.

Использование частных интересов и структур для реализации государственных полномочий характерно и для истории России. Ряд примеров из истории российского государства можно соотнести с современным понятием государственно-частного партнерства. Так, внутри страны для местных военачальников (князей, воевод) была установлена система «кормлений» и сбора налогов с населения (XII—XIV вв.), действовала система откупов (XV—XVII вв.). Частные лица — иностранцы привлекались великими князьями московскими, а затем Петром I и другими императорами для развития ряда отраслей промышленности, включая горное дело, фармацевтику и др. (XVII—XIX вв.). Широко использовался частный капитал — как отечественный, так и иностранный — при строительстве железных дорог и объектов коммунального хозяйства в конце XIX — начале XX в. В 1717 г. для строительства мельниц частным лицам в концессию были предоставлены берега рек Уны и Шлины, в 1869 г. англичанин Джон Юз получил концессию на строительство металлургического завода в Донбассе, а в 1897—1901 гг. в рамках такого соглашения была построена Китайско-восточная железная дорога<sup>1</sup>.

Концессии для иностранцев широко распространились в Советской России в период нэпа и индустриализации. В 1920-е гг. концессии заключаются почти во всех отраслях промышленности СССР. Проектирование и надзор за строительством новых советских заводов были во многом обеспечены за счет заключенных концессионных соглашений с иностранными фирмами. Свыше 80 % этих

---

<sup>1</sup> Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2014. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/2014112710> (дата обращения: 21.01.2016).

концессий были сосредоточены в сфере добычи золота, серебра, свинца, марганца, нефти, в производстве цветных металлов, в эксплуатации лесных, рыбных ресурсов, в машиностроении, электроэнергетике и т. п. Немногим сегодня известно, что в 1920-е гг. иностранные концессии были широко распространены в крупных городах (например, в Москве) в сфере городской инфраструктуры, коммунального хозяйства<sup>1</sup>. В СССР в период нэпа действовал Главный концессионный комитет, регулировавший и направлявший всю концессионную деятельность в стране.

В историческом аспекте взаимодействие государства и крупного частного капитала, выполнение последним государственных заказов, финансирование государственных проектов, реализация части полномочий — широко распространенная практика. При этом выделяются исторические периоды, когда такое взаимодействие становится более широким, а впоследствии сужается. Массовая практика тесного взаимодействия государства и бизнеса для решения совместных задач для Западной Европы характерна в период после окончания Второй мировой войны. Значительные средства на восстановление разрушенного жилья и объектов городской инфраструктуры, промышленных объектов были получены в виде частных кредитов и займов, в первую очередь от американских кредиторов и инвесторов. Впоследствии, в 1960-х гг., подобные механизмы были использованы в США также для реконструкции жилья.

Последний виток развития государственно-частного партнерства, с которым связывают его становление как неотъемлемого института развития современной экономики, датируют 1990-ми гг. После успешного опыта приватизации госсобственности 1980-х гг. (при премьер-министре М. Тэтчер) правительством Великобритании в 1992 г. были объявлены ориентиры новой политики, которая продолжала расширять сферу приложения частного капитала и инициативы. Суть британской формы ГЧП под названием «частная финансовая инициатива» (*private financing initiative, PFI*) состоит в использовании частного капитала для создания крупных государственных объектов, т. е. предполагает, что частные компании осуществляют строительство государственных объектов с использованием собственных организационных возможностей без привлечения бюджетных средств. Интерес для частных инвесторов состоит в получении в дальнейшем в течение определенного периода доходов от эксплуатации построенного объекта либо платежей из бюджета в согласованном размере, компенсирующем понесенные расходы и покрывающем норму прибыли.

---

<sup>1</sup> Практика применения концессионных соглашений для развития региональной инфраструктуры в России / Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2014. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/2014112710> (дата обращения: 21.01.2016).

Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы.

В США и странах Европы ГЧП стало складываться в ряд типовых форм, отражающих механизмы взаимодействия власти и бизнеса в сферах экономики, социального обслуживания, инноваций, а также науки, культуры и политики. Базовая тенденция перераспределения обязанностей и полномочий в рамках ГЧП от органов власти в пользу частного бизнеса состоит в долговременной передаче прав собственности и управления. Государство также делегирует частным компаниям или их ассоциациям функции экспертизы, оказания консалтинговых услуг при разработке нормативных правовых актов, целевых программ и другие функции.

Базовые признаки ГЧП состоят в следующем:

- сторонами ГЧП являются органы государства и частные компании и институты;
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется в официальных документах (соглашениях, договорах, контрактах и т. п.), носящих долгосрочный характер;
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественно значимую цель, связанную с удовлетворением общественных интересов, при этом государство передает свои полномочия (правомочия) и функции, связанные с достижением данной цели, частному партнеру;
- характер взаимодействия сторон должен учитывать интересы как общества (государства), так и частного бизнеса, т. е. стремиться к партнерству, равноправию, паритету, балансу интересов;
- в современных проектах ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон (в отличие от отношений «заказчик — подрядчик»);
- финансовые затраты и риски, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т. п.

В России опробованы далеко не все из форм и механизмов ГЧП, распространенных за рубежом. Тем не менее в научной литературе проблемы ГЧП активно прорабатываются с начала 2000-х гг., в июле 2015 г. принят Федеральный закон № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о ГЧП).

Приведем ряд определений понятия «государственно-частное партнерство» (табл. 4.1).

**Определения государственно-частного партнерства**

Определение	Источник
<p>ГЧП — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР (научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ) до обеспечения общественных услуг</p>	<p><i>Варнавский В. Г.</i> Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М. : Наука, 2010</p>
<p>ГЧП является альянсом государственных органов и частного бизнеса, цель которого заключается в создании и развитии социально значимых проектов — от стратегических отраслей экономики до оказания услуг в масштабах страны либо отдельных ее территорий</p>	<p><i>Кабашкин В. А.</i> Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Дело, 2010. С. 120</p>
<p>ГЧП — это привлечение органами государственного и (или) муниципального управления частного бизнеса для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной инфраструктуры и предоставлению публичных услуг с использованием таких объектов на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности, определяемых контрактом и совокупностью нормативных актов, действующих на момент его подписания</p>	<p>Курируемый Центром ГЧП Внешэкономбанка сайт «ГЧП в России». URL: <a href="http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/">http://www.pppinrussia.ru/main/ppp_in_russia/glossary/</a></p>
<p>ГЧП — это соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что еще более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования.</p>	<p>URL: <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a> — Официальный сайт Всемирного банка, The World Bank Group;</p>
	<p><i>Delmon J.</i> Private sector investment in infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2009</p>

Определение	Источник
ГЧП — это взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктур, инфраструктуры связи и телекоммуникаций в Санкт-Петербурге, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных	Закон г. Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»
Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой — которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества	Закон о ГЧП

Таким образом, государственно-частное партнерство представляет собой сотрудничество между государством и бизнесом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества на национальном, региональном и местном уровнях.

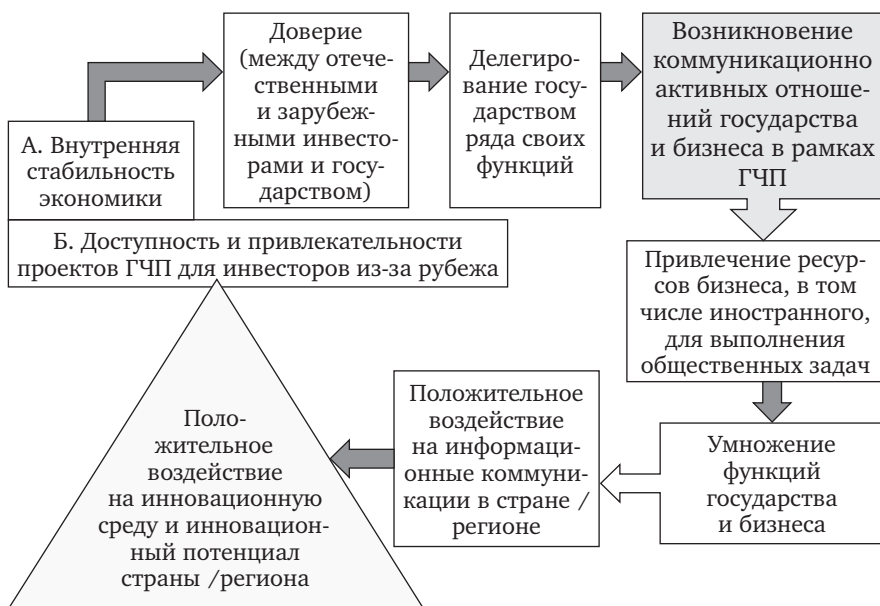
Во всем мире ГЧП относится к части сфер, на которые государство тратит бюджетные средства — объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т. п.), так называемые публичные службы (*public services*) — ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, спорт. Сегодня, кроме того, ГЧП все шире используется для финансирования инновационных проектов и инновационной инфраструктуры. В другой части сфер государственной ответственности — оборона, поддержание правопорядка, фундаментальная



наука, законодательная деятельность и некоторых других — ГЧП используется в гораздо меньшей степени.

Государство в ряде стран (в первую очередь Великобритания, США) готово передавать в частные руки через ГЧП наибольший объем публичных функций. Этот процесс назвали «полуприватизацией» (*semi-privatization*) и стали отождествлять с распространением ГЧП. Это дает основание рассматривать ГЧП в качестве промежуточной формы между государственной и частной собственностью, а также как своеобразную управленческую альтернативу приватизации.

Долгосрочные доверительные отношения в рамках ГЧП между субъектами государства и бизнеса повышают взаимную зависимость, интенсивность обмена информацией между партнерами и становятся, таким образом, *коммуникационно активными*. Можно построить «идеальную» (предполагающую относительно низкое значение транзакционных и коррупционных издержек и ограничений) модель последовательного положительного воздействия потенциальных факторов экономического роста в рамках отношений государственных институтов и бизнес-структур при надлежащем использовании механизмов ГЧП (рис. 4.2).



**Рис. 4.2. Модель воздействия факторов экономического роста в динамично открытой социально-экономической системе в рамках отношений ГЧП<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Радущинский Д. А. Роль государственно-частного партнерства в реализации инновационных проектов новой индустриальной экономики // Форсайт «Россия»: новое индустриальное общество. Перезагрузка : Сборник материалов Санкт-Петербургского международного экономического конгресса (СПЭК-2017) / под общ. ред. С. Д. Бодрунова. СПб. : Институт нового индустриального развития им. С. Ю. Витте, 2018. С. 845—854.

В рамках связки «коммуникации» — «партнерство» следует выделить две важные особенности.

1. *Обоюдная инициатива.* Высокие степени свободы субъектов делают естественным процесс инициирования совместных проектов субъектами как государства, так и бизнеса. В связи с этим в современном законодательстве о ГЧП, например, предусмотрен механизм частной инициативы (*unsolicited proposals*), регламентирующий порядок работы с инициативами частных инвесторов.

2. *Форма и сущность партнерства в ГЧП.* Партнерство государства и бизнеса (в рамках «техноструктуры» в терминологии американского институционалиста Дж. К. Гэлбрейта<sup>1</sup>) принимает разные формы, включая ГЧП, отношения долгосрочного государственного заказа и другие формы (см. параграф 1.2). Кроме того, такое партнерство фактически выражается и в форме реализации своих функций государственными структурами, а также некоммерческими организациями, которые занимаются оказанием общественных услуг. Сущностью партнерства при этом является стремление к поиску оптимального способа реализации полномочий специализированными институтами, которые могут быть государственными, частными и относиться к некоммерческому и негосударственному секторам. Во всех случаях при этом оказание общественных услуг строится на «общественном договоре», в рамках которого «базисом» является механизм сбора части доходов бизнеса в виде налогов, а «надстройкой» — их последующее эффективное в том или ином случае или временном периоде «перераспределение» через формы ГЧП и (или) услуг государственных и некоммерческих организаций.

## 4.2. Формы реализации государственно-частного партнерства

Спектр взаимодействий государства и частного сектора весьма разнообразен. Совместная деятельность осуществляется в разных формах, часть из которых, безусловно, относится к ГЧП, а другая часть может считаться как формой реализации ГЧП, так и самостоятельной формой совместной деятельности (взаимодействия) государства и частного бизнеса. Принятые в мировой и российской практике классификации ГЧП обычно выделяют следующие его формы:

- 1) контракты или административные договоры;
- 2) аренду / лизинг;
- 3) концессии;

---

<sup>1</sup> Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. М. : АСТ, 2004; Бодрунов С. Д. Грядущее. Новое индустриальное общество: перезагрузка. СПб. : Институт нового индустриального развития им. С. Ю. Витте, 2016, 224 с.

- 4) соглашения о государственно-частном или муниципально-частном партнерстве (СГЧП / СМЧП);
- 5) соглашения о разделе продукции (СРП);
- 6) совместные предприятия (СП);
- 7) контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности;
- 8) особые экономические зоны (ОЭЗ);
- 9) специальный инвестиционный контракт (СПИК).

1. *Контракты*, или административные договоры, заключаемые между органами исполнительной власти государства (органами местного самоуправления) и частными компаниями с целью осуществления общественно необходимых видов деятельности. Наиболее распространенными считаются контракты на поставку продукции для государственных нужд, выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, оказание технической помощи. Общим в различных видах контрактных отношений является то, что *права собственности не передаются частному партнеру*.

Рассмотрим различные виды контрактов или административных договоров.

*А. Договоры поставки и краткосрочного обслуживания государственных объектов, технической помощи, аутсорсинга и др., срок действия которых, как правило, не превышает одного года.* В подобных договорах расходы и основные риски, связанные с корректным выбором направлений деятельности и оперативным управлением, почти полностью несет государство, в то время как поставщик или подрядчик выполняет ограниченный по срокам и зоне ответственности заказ, т. е. выполняет отведенную ему относительно узкую функцию. Для такого рода отношений государства и различных компаний в России приняты и действуют Федеральные законы от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о ФКС), а также от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе». Интерес субъектов, выполняющих контракт, состоит в качественном выполнении условий, поставленных заказчиком (государственным или муниципальным органом) с удовлетворительной нормой прибыли для себя, но и с максимальным обеспечением перспектив дальнейшего сотрудничества с государственными заказчиками. Однако отношения, возникающие между государством и частным бизнесом в рамках указанных федеральных законов в России и аналогичных законов о государственном заказе за рубежом, не приводят к возникновению отношений ГЧП в абсолютном большинстве случаев в силу ряда причин<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М. : Издательский дом Государственного университе-

- выполнение контрактов не предполагает государственно-частное софинансирование;
- у подрядчика отсутствуют самостоятельные финансовые риски, поскольку его затраты оплачиваются государственным заказчиком;
- в государственном контракте или приложенных к нему документах регламентируются многие характеристики деятельности подрядчика, отсутствующие в контрактах ГЧП: перечни используемых и закупаемых материалов и оборудования, организация рабочего процесса и др.;
- краткосрочность контрактов, возможность быстрой смены частных подрядчиков по государственному контракту.

Б. *Контракты на управление объектами, находящимися в государственной собственности, заключаемые на среднесрочной и долгосрочной основе (от двух до 10—20 лет)*. Подобные контракты являются комплексной формой контрактных отношений. Передача в долгосрочное управление частной компании объектов, находящихся в государственной собственности, по классификации Всемирного банка<sup>1</sup> причисляется к практике ГЧП (*management contracts*). В долгосрочных отношениях помимо рисков оперативного управления объектами частные партнеры сталкиваются и с финансовыми рисками, если сумма выплачиваемого государством вознаграждения окажется недостаточной. В силу последнего обстоятельства в договорах на управление частный партнер чаще получает право на определенную долю в выручке (сборах) или прибыли от управления объектом. Контракты с государственным или муниципальным органом власти на управление объектами, находящимися в их собственности, заключаемые на среднесрочной и долгосрочной основе, тесно смыкаются с концессией как формой ГЧП. Применение долгосрочных контрактов на управление в рамках Закона о ФКС и Федерального закона «О государственном оборонном заказе» в настоящий момент в России не распространено, для передачи государственных объектов в долгосрочное управление используется концессионное законодательство (см. ниже).

В. *Государственные контракты с инвестиционными обязательствами частного сектора*. Отношения ГЧП в рамках государственного или муниципального контракта принципиально возможны, но возникают только в том случае, если для удовлетворения государственных или муниципальных нужд привлекаются внебюджетные источники финансирования. В то же время действующие в России Закон о ФКС и Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» не регламентируют формы и методы вовлече-

та — Высшей школы экономики, 2010. С. 28.

<sup>1</sup> Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International, 2009. P. 9.

ния средств бизнеса по контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, механизмы возврата инвестиций частному сектору и другие принципиальные для ГЧП вопросы.

2. *Аренда в ее традиционной форме (договоры аренды) и в форме лизинга.* Арендные отношения предусматривают передачу частным партнерам государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату (с последующим возвратом имущества собственнику). В договорах аренды с правом выкупа и в договорах лизинга частный партнер получает право выкупить государственное или муниципальное имущество. Форма договоров аренды на инвестиционных условиях позволяет выкупить частному инвестору имущественные права (права на землю) только в случае реализации определенных условий — строительства на земельном участке оговоренного объекта в определенный срок.

Возникновение арендных и лизинговых отношений, где объектом является государственная собственность, как правило, предусматривает полную самостоятельность деятельности и полное несение рисков арендатором/лизингополучателем. Подобные виды договоров в подавляющем числе случаев не могут быть признаны формой государственно-частного партнерства, так как государство не передает свои функции частной компании. Таковы типовые договоры аренды у государства имущества в виде помещений и земли для осуществления коммерческой деятельности. Однако в случае, если передача функций имеет место (например, частной структурой арендуется детский сад или поликлиника для осуществления профильной деятельности), то можно говорить о возникновении отношений ГЧП. В российской практике договоры аренды с передачей государственных функций частному партнеру, которые относят к ГЧП, встречаются крайне редко. Данные договоры заключены в смешанной форме — договоров аренды с инвестиционными обязательствами (см. параграф 4.5).

3. *Концессия (концессионное соглашение)* является специфической формой отношений между государством и частным партнером. В рамках концессии государство (муниципальное образование) уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в концессионном соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру. Данные отношения напоминают отношения долгосрочной

аренды (без перехода права собственности), но в абсолютном большинстве случаях концессионеру передаются полномочия и функции, ранее реализуемые государственными структурами для выполнения общественно значимых задач. Именно в силу последнего обстоятельства концессии относят к практике ГЧП.

Термин «концессия» имеет латинское происхождение: *concessio* — разрешение (англ. *concession*) и имеет ряд значений: соглашение, послабление, уступка, скидка. В концессию могут передаваться предприятие, вид деятельности, право на оказание услуги. Можно выделить ряд характерных признаков концессии<sup>1</sup>:

- ее предметом всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства либо муниципального образования;
- одним из субъектов концессионного соглашения выступает государство или муниципалитет (в лице соответствующих органов исполнительной власти);
- цель концессии — удовлетворение общественных нужд и потребностей;
- она всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение);
- концессия опирается на возвратность предмета соглашения, который предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в соглашении.

В рамках концессии государство делегирует свои властные функции (исключительные суверенные права) частным партнерам. Исключительность прав, предоставляемых государством концессионеру (частному партнеру), заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также самого государства. Например, если в концессию предоставлен участок леса или недр, то только концессионер имеет права извлекать прибыль от пользования данными ресурсами на определенной территории.

Однако такой порядок не должен означать, что концессионер действует бесконтрольно. Его действия обязаны подчиняться публичным интересам и соответствовать ряду базовых критериев — обеспечения бесперебойности оказания услуг и их общедоступности, недискриминации пользователей, равенства тарифов на одинаковые услуги. В противном случае обстоятельства, которые ставят под угрозу общественный интерес или причиняют ему ущерб, могут вызвать принятие государством мер, не обязательно

---

<sup>1</sup> Дерябина М. Экономический анализ: Государственно-частное партнерство: теория и практика. Экономический портал. URL: <http://institutiones.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>.

оговоренных в соглашении, включая изъятие объекта концессионного соглашения из пользования.

Концессии были распространены в дореволюционной России, а также в период нэпа в 1920-е гг. Как форма ГЧП концессии стали использоваться в современной России с 2000-х гг., особенно активно с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон о концессиях). Стоит отметить, что Закон о ГЧП был принят на 10 лет позднее, в июле 2015 г., с учетом многих нюансов и накопленного опыта исполнения Закона о концессиях. Оба закона приняты с целью обеспечения привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации, повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Помимо участков недр и лесов концессии в современной России получили наибольшее распространение в инфраструктурных отраслях, прежде всего в строительстве и управлении автомобильными дорогами. В инфраструктурных отраслях выделяют несколько видов концессий, включая концессии на управление уже существующими объектами инфраструктуры (без строительства и модернизации) и концессии, предусматривающие новое строительство или модернизацию инфраструктурных объектов. Различные варианты участия в инвестиционной и операционной деятельности (сооружение, эксплуатация, управление объектами) государства и частных концессионеров сформировали множество вариантов возможных концессионных отношений. При различных пропорциях государственного участия в сооружении объектов управление почти во всех случаях передается частной компании.

В мировой практике концессии часто применялись при сооружении автомагистралей, объектов водо-, газо- и теплоснабжения, в последнее время стали применяться в отраслях национальной обороны, образования, кабельного телевидения, общественного транспорта, а также при строительстве больниц, школ и других общественных объектов с последующим управлением на долгосрочной основе.

В России утверждены типовые концессионные соглашения в ряде отраслей: для автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры (постановление Правительства РФ от 27.05.2006 № 319); для объектов образования (постановление Правительства РФ от 11.11.2006 № 671); в отношении гидротехнических сооружений; морских и речных судов; морских и речных портов, гидротехнических сооружений портов (постановления Правительства РФ от 05.12.2006 № 745—747); для объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения (постановление Пра-

вительства РФ от 09.02.2007 № 90); для объектов здравоохранения (постановление Правительства РФ от 14.02.2009 № 138) и др.

Непродолжительный период времени (1997—2006) концессии действовали в России для эксплуатации такого естественного природного ресурса, как лес. Принятый в 1997 г. Лесной кодекс Российской Федерации (ЛК РФ) допускал (гл. 6) предоставление гражданам и юридическим лицам участков лесного фонда, в частности на правах концессии. Однако с развитием лесного законодательства в 2006 г. был принят новый (ныне действующий) ЛК РФ, в котором такой формы предоставления участков лесного фонда, как концессия, уже не содержится. В дальнейшем следует ожидать, что та или иная форма государственно-частного партнерства будет востребована в целях стратегического управления лесным хозяйством, так как в программных документах 2018 г.<sup>1</sup> поставлена задача внедрения интенсивной модели лесопользования, которая потребует значительных инвестиций.

В тех отраслях, где концессии в настоящее время применяются, темпы заключения новых соглашений достаточно велики. Недостаточная защита прав концессионеров, которая связывается и с другими рисками концессионной деятельности в инфраструктурных отраслях, вынуждает государственных партнеров в России вкладывать в строительство большую долю средств по сравнению со многими аналогичными концессионными проектами за рубежом.

Примеры концессий из мировой и общественной практики::

1) туннель под проливом Ла-Манш. Заказчики — правительства Великобритании и Франции. Концессионер — англо-французский консорциум *Eurotunnel Group*. Соглашение подписано в 1986 г., открытие тоннеля — состоялось в 1994 г. Кредиторы — 250 банков. Объем инвестиций в строительство — 10 млрд ф. ст. Частное финансирование — 100 %. Срок концессии — 99 лет;

2) международный аэропорт Кай Так в Гонконге. Заказчик — правительство Гонконга. Концессионер — консорциум из четырех инвесторов. Год подписания соглашения — 1994. Объем инвестиций в строительство — 20 млрд долл. США;

3) в России на федеральном уровне 17 июля 2009 г. подписано первое концессионное соглашение между ОАО «Главная дорога» и Федеральным дорожным агентством (Росавтодор) по реализации проекта «Строительство нового выхода на Московскую кольцевую автомобильную дорогу с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва — Минск». Срок действия концессионного соглашения составляет 30 лет, общая стоимость строительства автодороги — 25,7 млрд руб. Из них 11 млрд руб. выделено из средств

---

<sup>1</sup> Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 20.09.2018 № 1989-р).



Инвестиционного фонда РФ, а оставшаяся часть — привлечена концессионером;

4) западный скоростной диаметр в Санкт-Петербурге достраивается в рамках концессионного соглашения на региональном уровне. Между городом Санкт-Петербург, ООО «Магистраль северной столицы» (далее консорциум) и ОАО «ЗСД» в 2011 г. заключено концессионное соглашение, в рамках которого консорциум обязуется построить Центральный участок дороги, а затем эксплуатировать всю магистраль в течение 30 лет. По плану общий объем инвестиций в проект ЗСД составит 212,7 млрд руб., в том числе средства Инвестиционного фонда РФ — 50,7 млрд руб., средства бюджета Санкт-Петербурга — 54,1 млрд руб., частными партнерами будет привлечено 107,9 млрд руб.

По состоянию на начало 2020 г. в России, по данным Национального центра ГЧП, зарегистрировано и реализуется около 3,0 тыс. концессионных соглашений, которые распределяются в разрезе сфер и административного уровня власти по годам и по инвестиционной емкости, как показано в табл. 4.2—4.3 и на рис. 4.3.

Таблица 4.2

**Заключенные концессионные соглашения в разрезе сфер и административного уровня власти (на конец 2017 г.)<sup>1</sup>**

Сферы	Муниципальный		Региональный		Федеральный	
	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)
Социальная	94	4 511 120	49	25 198 289	2	3 077 000
Транспортная	15	5 813 223	15	147 405 574	6	134 541 000
Информационные системы (IT-инфраструктура)	2	61 577	8	10 450 287	1	28 900 000
Коммунально-энергетическая	2 256	237 708 484	34	18 891 080		
Благоустройство и сопутствующая инженерно-техническая инфраструктура	13	2 501 201				

<sup>1</sup> Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации + Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2017—2018. М. : Центр развития ГЧП, 2019. С. 25.

Сферы	Муниципальный		Региональный		Федеральный	
	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)	количество	объем частных инвестиций (тыс. руб.)
Сельско- и охотохозяйственная	1	5 405				
Общий итог	2 381	250 601 010	106	201 945 231	9	166 518 000

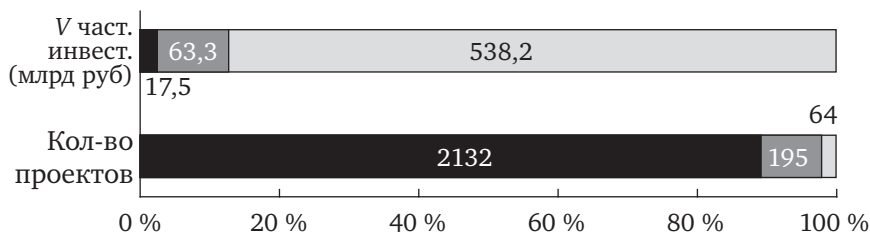
Таким образом, наибольшее число концессий заключено в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры на муниципальном уровне. При этом наиболее крупные по объемам концессии реализуются на федеральном и региональном уровнях в сфере транспортной и социальной инфраструктуры, а также информационных систем.

Первые концессии заключались с 2006 г., крупнейшие соглашения на рынке были запущены уже в 2009 г. (М-11 «Москва — Санкт-Петербург» на участке км 15 — км 58, Северный обход г. Одинцово). В 2012—2016 гг. имелся устойчивый положительный тренд на заключение концессионных соглашений (табл. 4.3).

Таблица 4.3

#### Заключенные концессионные соглашения в 2012—2017 годах<sup>1</sup>

Годы	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Количество КС	66	110	223	465	1072	413
Объем частных инвестиций (млрд руб.)	33,6	25,4	101,5	85,5	155,5	126,7

Рис. 4.3. Заключенные концессионные соглашения по инвестиционной емкости<sup>2</sup>:

— менее 100 млн; — 200 млн — 1 млрд; — свыше 1 млрд.

<sup>1</sup> Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации + Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2017—2018. М. : Центр развития ГЧП, 2019. С. 26.

<sup>2</sup> Там же.

Таким образом, 64 наиболее крупных концессионных проекта (2,7 % от общего числа проектов) аккумулировали 86,9 % от общего объема частных вложений. При этом эксперты считают, что на рынке крупных концессий (свыше 1 млрд руб.) наблюдается дефицит готовых для финансирования проектов, несмотря на возможности и интерес крупнейших финансовых институтов в инвестировании в общественную инфраструктуру.

#### 4. *Соглашения о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве.*

Соглашения о государственно-частном (СГЧП), муниципально-частном партнерстве (СМЧП) как классическая форма ГЧП по состоянию на конец 2019 г. применялись в 20 субъектах РФ, при этом в наибольшей степени на региональном, чем на муниципальном уровне. Общее число — около 100 проектов. Наиболее успешно с помощью данного механизма удалось привлечь частные инвестиции в развитие инфраструктуры в Санкт-Петербург и в Ямало-Ненецкий автономный округ. Объем «законтракованных» частных обязательств в СГЧП в этих двух регионах составил 87 % от общего объема законтракованных обязательств в рамках данной формы. При этом также можно наблюдать, что практика заключения таких соглашений оставалась непостоянной от года к году (табл. 4.4).

Таблица 4.4

**Заключенные СГЧП / СМЧП по годам<sup>1</sup>**

Годы	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Количество СГЧП / СМЧП	5	16	8	37	4	0
Объем частных инвестиций (млрд руб.)	0,17	134	14	11,9	163,8	0

5. *Соглашения о разделе продукции (СРП) — Production Sharing Agreement.* Эта форма партнерских отношений между государством и частным бизнесом обладает своими особенностями, более всего напоминая традиционную концессию и аренду, но в некоторых определениях относится и к совместным предприятиям. Наиболее уместным является сравнение с концессией, так как по условиям СРП подрядчик обычно уполномочивается производить оговоренные виды работ и эксплуатацию ресурсов определенной области (контрактной территории), наименование которой часто выносится в название соглашения. Однако, если по условиям концессии концессионер является собственником всей выпущенной продукции, выплачивая фиксированное вознаграждение концеденту (го-

<sup>1</sup> Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации + Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2017—2018. М. : Центр развития ГЧП, 2019. С. 27.

сударству), то в СРП частному партнеру принадлежит только часть продукции. Условия и порядок раздела продукции между государством и инвестором являются основным предметом заключаемого соглашения. При этом получаемая государством часть продукции является аналогом концессионных или арендных платежей.

Имеются различные модели раздела продукции, в частности сразу на две части или после вычета затрат инвестора. В первом случае и государство, и частный партнер с начального периода деятельности получают устанавливаемые соглашением доли производимой продукции. Во втором случае в течение определенного периода государство не получает своей доли, «зачитывая» ее в счет производимых инвестором затрат. На растущих рынках второй вариант является более выгодным для инвестора, на рынках же, где цена на производимый товар падает, второй вариант может оказаться более выгодным государству, однако необходимо также учитывать особенности налогообложения в данной стране, регионе и по конкретному проекту.

Соглашения о разделе продукции в основном используются для привлечения частных инвесторов, включая зарубежных, в крайне капиталоемкие отрасли, связанные с добычей природных ресурсов. Концессионные соглашения в этих отраслях не заключаются. В мировой практике соглашения о разделе продукции особенно активно используются международными корпорациями в нефтегазовой сфере для получения доступа к природным ресурсам, собственником которых является государство. Доля добытой нефти, которую удерживают правительства разных стран в рамках договоров об СРП, по состоянию на начало 2010-х гг. составляет 60—80 %.

В России отношения, возникающие в рамках соглашений о разделе продукции, регулируются Федеральным законом от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Для СРП предусмотрен особый налоговый режим, который регулируется гл. 26.4 Налогового кодекса РФ.

Согласно российскому законодательству соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору — субъекту хозяйственной деятельности — на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ. В свою очередь инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела. Так, 32 % и более (в зависимости от геолого-экономической и стоимостной оценок участка недр, технического проекта, показателей

технико-экономического обоснования соглашения) стоимостного эквивалента произведенной инвестором продукции, полученной с участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации, зачисляется в федеральный бюджет. Кроме того, государство получает всю географическую, геофизическую, геохимическую информацию, данные по ее интерпретации и производные данные, а также образцы горных пород, в том числе керн, полученные частным инвестором в результате работ по соглашению. Также данная организационная форма может обеспечить и социально-экономический эффект, когда разработка:

— участка недр может обеспечить сохранение рабочих мест для градообразующей организации;

— месторождения требует использования специальных высокозатратных технологий для добычи значительных по объему трудноизвлекаемых полезных ископаемых, находящихся в сложных горно-геологических условиях.

Для частного инвестора указанная организационная форма также обеспечивает удовлетворение экономических интересов, которые выражаются в получении высокого уровня дохода, прибыли. По соглашению о разделе продукции частный инвестор имеет возможность получения 68 % (но не более) от общего объема произведенной продукции, а также вероятность компенсировать затраты на выполнение работ частью произведенной продукции (предельный уровень компенсации 75 %, а при добыче на континентальном шельфе Российской Федерации до 90 % общего объема произведенной продукции).

Кроме того, в России в рамках СРП разрабатываются три проекта, которые не регулируются указанным Законом, поскольку СРП по этим проектам были заключены отдельно на правительственно-областном уровне, включая установление особого налогового режима для проектов. Это Харьягинское нефтяное месторождение (оператор — *Total*), «Сахалин-1» (оператор — *Exxon Mobil*), «Сахалин-2» (оператор — *Sakhalin Energy*).

Заключение договоров в форме СРП было особенно актуально для России в 1990-х гг. для привлечения иностранных инвесторов в крупные проекты нефтегазодобычи. Опыт работы в рамках договоров о СРП в этот период считают одним из первых примеров практики использования современных форм ГЧП в России. Данную практику в ранний период применения не во всем следует считать успешной. Условия и результаты выполнения ряда крупнейших СРП на территории России ранее получали негативные оценки Счетной палаты Российской Федерации. Заключенные с иностранными партнерами СРП («Сахалин-1», «Сахалин-2») предусматривали схемы раздела продукции с первоначальным вычетом затрат инвесторов,

в результате реализации которых публичный партнер в течение длительного периода времени не получал своей доли произведенной продукции за предоставленные иностранным компаниям ресурсные базы (нефти, газа в их стоимостном эквиваленте), так как по условиям соглашения вся произведенная продукция направлялась на возмещение затрат инвесторов.

6. *Совместные (смешанные) предприятия* (СП) — одна из форм взаимодействия государства и частного бизнеса, которая предполагает создание юридического лица с долевым участием органов государства и частных инвесторов. Если такое юридическое лицо (как правило, в форме ЗАО) создается для реализации конкретного отдельного проекта, оно относится к категории проектной компании (*SPV — special purpose vehicle*). Проектная компания, или *SPV*, часто является необходимой финансовой «прослойкой» для объединения вкладов сторон в процессе государственно-частного партнерства, а реальным управлением и производством работ по объекту совместной деятельности занимаются конкретные компании-менеджеры с обеих сторон. В некоторых случаях совместные предприятия образуются в результате приватизации или, наоборот, выкупа государством долей этих частных компаний. Возможности партнеров по принятию самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются их долей в акционерном капитале. Риски сторон также распределяются в зависимости от величины долей в капитале совместного предприятия. Во всех случаях юридические лица, в составе акционеров которых присутствуют как государственные структуры, так и частные, осуществляют свою деятельность на основе Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

Однако не все акционерные общества, в составе акционеров которых присутствуют и государственные, и частные структуры, следует признавать государственно-частными партнерствами. В частности, акционеры в публичных акционерных обществах, где есть доля государства и частных лиц, например ПАО «ВТБ» или ПАО «Сбербанк», не вступают в отношения государственно-частного партнерства.

Критерием отнесения акционерного общества (совместного предприятия), в составе акционеров которого присутствуют как государственные, так и частные структуры, к ГЧП, как и в случае с арендой, является факт временной передачи функций, которые ранее осуществлялись государством, частному партнеру. Правовая форма акционерного общества не во всех случаях является наилучшей основой для подобной временной передачи функций. Более удобны соглашения в форме концессии, контрактов на управление и др.

Однако если частным партнером осуществляется строительство «с нуля» нового объекта, но государство вносит оговоренную в соглашении о ГЧП долю в финансирование сооружения данного проекта, то форма акционерного общества для объединения вкладов частного инвестора и государства является достаточно распространенной. Именно в этих случаях учреждаются специальные проектные компании в форме акционерного общества для реализации ГЧП-проектов. Дальнейшее управление объектом в рамках соглашения о ГЧП на долгосрочной основе осуществляется от имени акционерного общества силами частного партнера с привлечением профессиональной управляющей компании, подрядчиков или найма персонала, который обеспечит возможность самой проектной компании заниматься управлением самостоятельно.

7. *Контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношения собственности.* При строительстве новых объектов для публичных нужд в рамках ГЧП за рубежом часто используются комплексные контракты, которые отличаются по сроку перехода права собственности и по субъекту управления сооружаемым объектом. ГЧП-контракты, в которых объекты строятся «с нуля», называются гринфилд-проектами (*greenfield projects*), при реконструкции объектов — браунфилд-проектами (*brownfield projects*). Определенные типовые наборы обязательств партнеров, возникающих в рамках комплексных *greenfield*- и *brownfield*-проектов, где сочетаются различные виды работ и отношения собственности, характерны для концессий. Данные типовые наборы обязательств могут встречаться и при реализации других форм ГЧП, поэтому чаще они рассматриваются отдельно — как механизмы ГЧП (см. параграф 4.3).

В международной и российской практике также выделяются такие комплексные формы.

- **Особые экономические зоны** — зоны в таких сферах, как туристско-рекреационная, промышленная, инновационная; порты, где предусмотрены особые (льготные) налоговый и (или) таможенный режимы, снижение административных барьеров, финансовые гарантии государства и др.

- **Специальный инвестиционный контракт**<sup>1</sup>. В отраслях промышленного производства предусматривает создание либо модернизацию и (или) освоение производства новой промышленной продукции.

8. *Создание особых экономических зон (ОЭЗ)* призвано решить одну из острейших проблем — неравномерное развитие регионов. Причиной является то, что система межбюджетных трансфертов, которая должна была обеспечивать выравнивание регионов, не ра-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности».

ботаает. Различие между экономически активными и депрессивными территориями увеличилось до 60 раз. Во всем мире ОЭЗ — инструмент выравнивания регионального развития. Основные цели создания ОЭЗ:

- развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей;
- производство новых видов продукции;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- развитие туризма и санаторно-курортной сферы.

Особые экономические зоны могут быть четырех типов:

1) промышленно-производственные, располагающиеся в наиболее развитых регионах, в структуре экономики которых преобладает промышленный сектор;

2) технико-внедренческие, которые размещаются в регионах с высоким научно-техническим потенциалом;

3) туристско-рекреационные, устраиваемые в регионах, имеющих архитектурный, ландшафтный потенциал, а также потенциал для развития оздоровительного, пляжного отдыха, экстремальных видов спорта и других видов туризма;

4) портовые, находящиеся в регионах, которые имеют выход к морским торговым путям и воздушным коридорам.

Развитие ОЭЗ выражает экономические интересы государства, которое получит расширение ресурсной базы за счет привлечения частных инвестиций в промышленных, наукоемких отраслях, туристических сферах и портовых зонах.

Экономические интересы частного бизнеса ОЭЗ заключаются в следующем:

1) как и в концессиях, частный инвестор получает всю продукцию и доходы от осуществляемой деятельности;

2) за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов формируются различные элементы инфраструктуры (инженерной, рыночной и др.);

3) предоставляется особый налоговый режим (пониженная ставка налога на прибыль, в региональной части налога в зависимости от типа зоны освобождение на 5—10 лет от уплаты налога на имущество предприятий и земельного налога);

4) обеспечивается льготный таможенный режим (ввозимое импортное оборудование не облагается импортными пошлинами, пока находится на территории зоны).

Создание ОЭЗ порождает и социально-экономический эффект:

- обеспечивает занятость населения конкретного региона;
- создает условия для развития регионов за счет формирования точек роста на определенных территориях.

9. По *специальному инвестиционному контракту* (СПИК) одна сторона (инвестор) в предусмотренный этим контрактом срок сво-



ими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на ее континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне, а другая сторона (Российская Федерация) — и меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством РФ или законодательством субъекта РФ, в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Наряду с Российской Федерацией сторонами специального инвестиционного контракта могут быть субъект Российской Федерации и (или) муниципальное образование, а при заключении специального инвестиционного контракта без участия Российской Федерации — муниципальное образование.

В специальном инвестиционном контракте предусмотрены меры стимулирования деятельности в сфере промышленности. Такой контракт заключается на срок до десяти лет в порядке, установленном Правительством РФ, и по типовым формам, утвержденным Правительством РФ для отдельных отраслей промышленности. Специальный инвестиционный контракт заключается от имени Российской Федерации уполномоченным органом или иным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на его заключение.

В контракте обязательно указываются<sup>1</sup>:

— характеристики промышленной продукции, производство которой создается, модернизируется и (или) осваивается;

— перечень мероприятий, направленных на создание, модернизацию и (или) освоение производства промышленной продукции на территории Российской Федерации, на ее континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне;

— объем инвестиций в создание, модернизацию и (или) освоение производства промышленной продукции и срок, в течение которого инвестор обязуется осуществлять данный проект;

— перечень мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, применяемых в течение срока действия специального инвестиционного контракта к инвестору и (или) иным указанным в специальном инвестиционном контракте лицам;

— иные обеспечивающие выполнение специального инвестиционного контракта условия.

В специальном контракте, как и в концессии, предметом соглашения являются льготы, привилегии, но объектом экономических отношений при реализации контракта является частная собственность.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

### 4.3. Механизмы и модели государственно-частного партнерства

Соглашения о ГЧП различаются по составу обязательств и рисков, которые берут на себя стороны соглашения. Большой объем принимаемых на себя обязательств частным партнером (степень вовлеченности частного партнера в проект ГЧП) в большинстве случаев означает повышенные риски как для частного партнера, так и для государства.

Сложность и риски реализации соглашений о ГЧП зависят в первую очередь от отрасли (сферы) и конкретного объекта соглашения, но и сами заключаемые соглашения также должны быть сбалансированы по логике, форме и механизмам реализации. Так, при распределении между участниками проекта ГЧП зон ответственности, функций и рисков возлагать решение конкретных задач стараются на того из партнеров, который наиболее компетентен (эффективен) в данной зоне ответственности или имеет в распоряжении больше ресурсов. Различия в составе обязательств (обязанностей, функций), прав (правомочий) формируют различные типы механизмов (видов, схем) ГЧП.

Под *механизмом государственно-частного партнерства* следует понимать систему, определяющую порядок взаимодействия субъектов ГЧП в отношении объекта ГЧП в условиях сложившейся институциональной среды<sup>1</sup>. Наиболее распространены следующие механизмы партнерств, в том числе по классификации МВФ и Европейской экономической комиссии ООН (табл. 4.5).

Таблица 4.5

**Типология механизмов ГЧП в зависимости от объема  
прав и обязанностей частного партнера**

Механизм (тип) ГЧП	Краткая характеристика
<i>BTO (build, transfer, operate)</i> : строительство — передача — эксплуатация/управление; <i>DBTO (design, build, transfer, operate)</i> : строительство — передача — эксплуатация/управление — проектирование	Частный партнер занимается организацией финансирования, проектированием, строительством и эксплуатацией. Механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства, затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения. Наиболее полно отвечает этому типу ГЧП ситуация, когда управляющим субъектом является государственное предприятие (муниципальное унитарное предприятие, бюджетное учреждение, автономное учреждение и др.), некоторые концессии

<sup>1</sup> Бабкин И. А., Жеребов Е. Д. Механизм взаимодействия государства и бизнеса на основе государственно-частного партнерства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2015. № 4. С. 100.

Механизм (тип) ГЧП	Краткая характеристика
<i>BOT (build, operate, transfer)</i> : строительство — эксплуатация/управление — передача	Этот механизм используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет средств концессионера и государства. Концессионер после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных им средств. По его истечении объект передается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство
<i>ROT (rehabilitate, operate, transfer)</i> : восстановление — эксплуатация/управление — передача	Аналогично <i>BOT</i> . Предусматривает реконструкцию объекта с последующей эксплуатацией — обычно в рамках концессии — и передачей государству
<i>BOOT (build, own, operate, transfer)</i> : строительство — владение — эксплуатация/управление — передача	В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти. Может использоваться в концессиях, где государство не участвовало в финансировании строительства, но фактически являлось инициатором (заказчиком) проекта
<i>BOLT (build, own, lease, transfer)</i> : строительство — владение — лизинг — передача	В целом аналогично <i>BOOT</i> , но с включением механизма лизинга на часть имущества, переданного государством в качестве своей доли участия в проекте. Применяется в концессиях и ГЧП-контрактах, где государство не участвовало в финансировании реконструкции объекта, переданного в лизинг частному партнеру для расширения деятельности
<i>BOO (build, own, operate)</i> : строительство — владение — эксплуатация/управление	Частный партнер получает права владения объектом. В течение срока действия соглашения деятельность объекта подлежит прямому государственному регулированию. После окончания срока действия соглашения о ГЧП находящийся в частной собственности частного партнера объект соглашения используется им по своему усмотрению
<i>BRO (brownfield contract)</i> — контракт на реконструкцию с сохранением целевого использования	Частный партнер привлекается для реконструкции имеющегося объекта и получает его во владение и пользование по окончании реконструкции с сохранением установленного государством целевого назначения объекта. Финансовое участие государства в таких проектах может быть минимально

Механизм (тип) ГЧП	Краткая характеристика
<i>BOMT (build, operate, maintain, transfer)</i> : строительство — эксплуатация/управление — обслуживание — передача	Акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооружений им инфраструктурных объектов с обязательной передачей в конце срока действия государству
<i>Lease contract</i> — передача государственного имущества в лизинг	Данный механизм используется для избавления государства от «непрофильных активов» и снижения государственных расходов на содержание объектов, а также получения дохода от приватизации. Имеющийся объект без реконструкции передается в долгосрочную финансовую аренду (лизинг) частному партнеру. В отдельных случаях строительство/реконструкция объекта финансируется государством для последующей передачи в лизинг (пилотные проекты, инновационная инфраструктура)
<i>LDO (lease, develop, transfer)</i> : лизинг — развитие — передача	Частный партнер получает действующее государственное имущество в лизинг. Занимается реконструкцией и развитием (как привило, расширением) объекта и его эксплуатацией, по окончании срока которой вновь передает объект государству
<i>DBOOT (design, build, own, operate, transfer)</i> : проектирование — строительство — владение — эксплуатация/управление — передача	Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование. В случае соглашений типа <i>DBFO (design, build, finance, operate)</i> : проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация/управление — специально оговаривается ответственность частного партнера за финансирование строительства инфраструктурных объектов
<i>D&amp;B (design and build)</i> : проектирование и строительство; <i>DBM (design, build, maintain)</i> : проектирование, строительство, обслуживание; <i>turnkey contracts</i> («под ключ»)	Частный партнер проектирует и строит объект «под ключ», который в эксплуатацию передает государству. В контрактах <i>DBM</i> частный партнер отвечает также за текущий ремонт сооружений объектов, но эксплуатирует их государство
<i>O&amp;M (operate and maintain)</i> : эксплуатация/управление — обслуживание; <i>S&amp;M (service and management) / Management contract</i> : обслуживание/управление	Возложение на частного партнера (профессиональную управляющую компанию) ответственности за эксплуатацию/обслуживание/управление объектом, в то время как строительство/реконструкция осуществляются государством

В ряде работ рассмотренные в таблице механизмы ГЧП также называют *моделями ГЧП*. Основной сложившийся подход к пониманию термина «модели ГЧП» в России рассмотрен ниже в данном параграфе.

Одним из важных факторов институциональной среды конкретного проекта ГЧП является сфера его реализации. Чем более насыщенной является данная общественная услуга (общественное благо), тем ниже рыночные риски, связанные с ее оказанием, и тем выше потребность в прямом государственном регулировании. Высокая степень контроля процессов оказания общественно необходимых услуг частным партнером со стороны государства может приводить к относительно низкой степени самостоятельности и вовлеченности частного партнера. Вовлеченность частного партнера возрастает, когда ему делегируется больше полномочий и сфер ответственности. В то же время в рамках ГЧП свобода частного партнера в принятии рыночных решений ограничена государством, что с ростом вовлеченности ведет к повышению рисков как для частного партнера, так и для государства.

На рис. 4.4 графически соотнесены отдельные механизмы ГЧП в зависимости от рисков частного и государственного партнеров и степени вовлеченности частного партнера.



**Рис. 4.4. Соотношение различных механизмов ГЧП в зависимости от рисков, принимаемых частным партнером, и степени вовлеченности частного партнера**

В дополнение к наличию различных форм и механизмов ГЧП выделяют также три принципиальные модели ГЧП — *модели организации, финансирования и кооперации*. Данные модели ГЧП

более удобны для теоретического осмысления, тогда как на практике используются формы и механизмы, более точно отражающие суть конкретной сделки, иногда сочетающие особенности нескольких моделей<sup>1</sup>.

*Организационные модели* предполагают переуступку государством своих функций и обязанностей на основе передачи объектов во внешнее управление. К организационной модели относят наиболее распространенную в настоящее время форму ГЧП — концессии, а также государственные контракты на управление (*Management contract, O&M, S&M*).

*Модели финансирования* предполагают получение (возврат) государством средств от партнерства с частным бизнесом и включают в первую очередь формы аренды и лизинга.

*Модели кооперации* предполагают объединение усилий на различных стадиях процесса оказания публичных услуг, т. е. совместное строительство и эксплуатацию объектов. Модель кооперации реализуется через создание совместных (смешанных) предприятий — иногда в виде сложных холдинговых структур, в ряде типов концессий, в контактах с инвестиционными обязательствами сторон и переходом прав собственности (*BOT, ROT, BTO, BOOT, DBOOT, BOO* и др.).

Кооперационные модели ГЧП, предполагающие привлечение инвестиций в конкретные проекты, во многом являются развитием института проектного финансирования. Общими чертами моделей проектного финансирования и ГЧП являются<sup>2</sup>:

- уникальность проекта;
- создание самостоятельной проектной компании;
- возврат инвестированных средств за счет генерируемых проектом будущих денежных потоков;
- необходимость выявления областей риска, их оценки и распределения между партнерами/участниками проекта;
- четкое определение обязательств партнеров;
- определение пределов ответственности, включая установление полного (*full recourse*) или ограниченного (*limited recourse*) регресса на все активы заемщика. При проектном финансировании чаще всего предоставляются кредиты с правом ограниченного регресса.

Рассмотрение форм, механизмов и моделей ГЧП позволяет выделить следующие *характерные черты ГЧП*, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Дерябина М. Экономический анализ: Государственно-частное партнерство: теория и практика.

<sup>2</sup> Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4669/16628> (дата публикации: декабрь 2008 г.).

<sup>3</sup> Панкратов А. А. Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы. М. : Анкил, 2010.

- определенные, часто длительные сроки действия соглашений о партнерстве (от 10—15 до 20 и более лет, в случае концессий — до 50 лет). Проекты обычно создаются под конкретный объект (порт, дорога, объект социальной инфраструктуры), который должен быть введен в строй к установленной дате и эксплуатироваться длительный период;

- специфические формы финансирования проектов: за счет частных инвестиций, дополненных государственными финансовыми ресурсами, или же совместное инвестирование нескольких участников;

- наличие конкурентной борьбы между претендентами на заключение контракта;

- специфические формы распределения ответственности между партнерами: государство устанавливает цели проекта с позиций общественных интересов и определяет стоимостные и качественные параметры, осуществляет мониторинг реализации проектов, а частный партнер берет на себя операционную деятельность на разных стадиях проекта — разработка, финансирование, строительство и эксплуатация, управление, практическая реализация услуг потребителям;

- разделение рисков, характерных для процессов сооружения и эксплуатации объектов, между участниками ГЧП. Укрупненно можно выделить следующие риски:

- строительными рисками считаются риск просрочки поставок и несоблюдения принятых нормативов (большую часть рисков несет государство);

- часть строительных и операционных рисков связывают с риском неоплаты требований (риски несет частный партнер);

- операционные риски в долгосрочном периоде определяет риск недостаточности и колебаний спроса, на который партнеры практически повлиять не могут (риски несут оба партнера, но государство нередко предусматривает меры по компенсации данного риска с помощью гарантированного на годы вперед объема государственных закупок).

#### **4.4. Российский закон о государственно-частном партнерстве**

13 июля 2015 г. Президентом России подписан Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон о ГЧП был принят в результате почти трехлетнего процесса работы над ним (внесения изменений и поправок) в Государственной Думе РФ. В Законе получили освещение такие вопросы, как: порядок раз-

работки, анализа и оценки предложений о реализации проектов ГЧП; структура и порядок заключения соглашения о партнерстве; права, обязанности и ответственность всех членов подобного соглашения.

До 2015 г. большая часть российских ГЧП-проектов реализовывалась в рамках Закона о концессиях, а также на основе регионального законодательства о ГЧП (по данным на 2019 г., в России действует 85 законов субъектов РФ в сфере ГЧП). Субъекты РФ обязывались привести свои законы в соответствие с Законом о ГЧП до 1 июля 2016 г., однако впоследствии этот срок был продлен до 1 января 2025 г.

В конце 2015 г. был также принят ряд постановлений на уровне Правительства РФ, уточняющих процедуры реализации ряда положений Закона о ГЧП<sup>1</sup>, включающих аспекты рассмотрения предложений, заключения соглашения о государственно-частном партнерстве (муниципально-частном партнерстве) и контроля за его исполнением.

До вступления в силу нового Закона ГЧП реализовывалось лишь по типам (механизмам) *ВТО*, *ДВТО* и пр., при которых объект инфраструктуры должен быть передан после создания публичному партнеру (за исключением нескольких ГЧП-проектов, реализация которых опиралась на региональное законодательство). Основные новеллы (изменения) в сложившейся практике реализации проектов ГЧП после вступления в силу Закона о ГЧП (с 1 января 2016 г.) состояли в следующем.

Основные новеллы (изменения) в законодательстве после вступления в силу Закона о ГЧП (с 1 января 2016 г.) состоят в следующем.

1. Появление возможности заключать соглашения (структурировать) те проекты публично-частного партнерства (ПЧП, термин применяется в законе, объединяя понятия ГЧП и МЧП — муниципально-частного партнерства), включая концессии, в которых право собственности должно принадлежать частному партнеру, причем как с обязательством последующей передачи объекта публичному партнеру после истечения срока эксплуатации (*ВООТ* и подобные), так и правом собственности, закрепляемым за частным партнером (*ВОО* и подобные). При этом объект ГЧП может остаться в частной

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства от 03.12.2015 № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства ...»; Постановление Правительства от 19.12.2015 № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства»; Постановление Правительства от 30.12.2015 № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве».



собственности при соблюдении условия, что объем финансирования создания объекта публичным партнером (государством) и рыночная стоимость передаваемого им имущества в совокупности не превышают объем финансирования, предоставленный частным партнером. Иными словами, если государство в проект инвестирует больше, чем частные лица, то при прекращении соглашения обязательной является передача объекта в публичную собственность.

2. Определение закрытого перечня объектов, которые могут быть предметом соглашения о ГЧП. По сравнению с Законом о концессиях расширяется перечень объектов — добавляются воздушные суда, линии связи и коммуникации, объекты мелиорации. Вместе с тем из перечня были исключены большинство объектов коммунальной сферы (объекты водоснабжения и канализации, теплоснабжения), дороги федерального, регионального и местного значения, социальное жилье, объекты социального обеспечения, в отношении которых действует Закон о концессиях. Исключены также объекты уголовно-исправительной системы, объекты негосударственной сферы безопасности. В обоих законах присутствуют объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта, электроснабжения, мусоропереработки, некоторые объекты транспортной инфраструктуры и др. Ожидается пакет поправок к Закону о ГЧП, который бы расширял перечень объектов, в отношении которых могут быть заключены соглашения о ГЧП, в том числе с включением объектов производственной инфраструктуры, арендного жилья, имущества для обслуживания государственных информационных систем и иного имущества, которое не относится к недвижимому (например, камеры фотовидеофиксации нарушений ПДД).

3. В отличие от Закона о концессиях в Законе о ГЧП в качестве частного партнера может выступать только российское юридическое лицо. Закон о ГЧП, таким образом, сегодня ориентирован на частных партнеров-резидентов, в то же время зарубежные инвесторы могут участвовать в партнерстве путем создания российского юридического лица<sup>1</sup>. Китайская корпорация «СиноГидро» и «Росавтотор» в 2015 г. подписали меморандум о намерениях строительства мостового перехода длиной 21 км через реку Лена в Якутске (проект стоимостью около 1 млрд долл. США). Оформление проекта было произведено на основе концессионного соглашения, в то же время форматирование проекта по Закону о ГЧП также предварительно рассматривалось.

4. Для повышения эффективности решения публичных задач введено обязательное проведение оценки эффективности проекта (финансовой эффективности и социально-экономического эф-

---

<sup>1</sup> Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Лучшие практики / Министерство экономического развития Российской Федерации. М., 2016. С. 11.

фекта) для выявления наличия «сравнительного преимущества» перед реализацией проекта в альтернативных партнерству формах — в рамках государственного и муниципального контракта (п. 8 ст. 3 Закона о ГЧП). Методика оценки эффективности и определения сравнительного преимущества должна быть утверждена уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Наличие «сравнительного преимущества» является критерием, соблюдение которого позволяет заключать контракт в форме ГЧП.

Согласно поправкам, внесенным в Закон 29.06.2016, сроки оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества были сокращены со 180 до 90 дней.

5. Введена процедура инициирования проекта частным партнером. В международной практике механизм *unsolicited proposals* признается в качестве альтернативного способа выбора наилучшего частного партнера (концессионера), готового реализовать проект на единственно возможных или максимально выгодных условиях. Государство рассматривает предложение инвестора и в случае принятия положительного решения заключает с ним соглашение без проведения конкурса или предоставляет инициатору конкурентное преимущество в случае проведения конкурса.

Механизм инициирования проекта частным партнером в российском законе о ГЧП не предусматривает для частного партнера ни льгот в рамках конкурса за право заключения соглашения о ГЧП, ни возмещения расходов на подготовку проекта (предложения) в случае проигрыша в конкурсе.

Данная новелла была введена после «обкатки» на механизме частной концессионной инициативы, которая была введена в мае 2015 г. и вызвала определенный энтузиазм, несмотря на то что итоговый удельный вес заключенных соглашений по инициативе концессионеров по итогам 2015—2018 гг. на фоне большого числа предложений составлял всего 9—12 %.

Можно отметить еще несколько различий Закона о ГЧП и Закона о концессиях. Для ГЧП-соглашения установлен минимальный срок действия три года, а для концессии срок действия нормативно не установлен. По Закону о ГЧП государственное финансирование проекта осуществляется через субсидирование, в то время как в рамках концессии Бюджетным кодексом РФ предусмотрены механизмы субсидирования и бюджетных инвестиций. По инициативе Минэкономразвития России с 2018 г. в законах о ГЧП и о концессиях предусмотрены формы публичного финансирования, которые уже выработаны практикой: капитальный грант и плата концедента<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Законы о концессиях и ГЧП решили поправить. Законопроект разработан с учетом судебной практики. URL: <https://www.eg-online.ru/article/367312/> (дата обращения 26.04.2018).

Сравнительная характеристика положений законов о концессиях и о ГЧП приведена в табл. 4.6.

Таблица 4.6

**Сравнительная характеристика положений законов о концессиях и о ГЧП**

Параметр сравнения	Закон о концессиях (КС)	Закон о ГЧП
Перечень объектов	<p>В отношении следующих объектов может быть заключено только концессионное соглашение (КС) (ст. 4 Закона о КС):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— объекты тепло- и водоснабжения / водоотведения и канализации;</li> <li>— дороги федерального, регионального и местного значения;</li> <li>— метрополитен;</li> <li>— здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества ВС РФ;</li> <li>— социальное жилье, объекты социального обеспечения;</li> <li>— объекты уголовно-исправительной системы, объекты негосударственной сферы безопасности;</li> </ul> <p>— объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта, электроснабжения, мусоропереработки, некоторые объекты транспортной инфраструктуры и др.</p>	<p>В отношении следующих объектов может быть заключено только СГЧП (СМЧП) (ст. 7 Закона о ГЧП):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— воздушные суда;</li> <li>— стационарные и плавучие платформы, искусственные острова;</li> <li>— подводные и подземные технические сооружения, переходы;</li> <li>— линии и иные линейные объекты связи и коммуникации;</li> <li>— мелиоративные системы;</li> <li>— объекты промышленности;</li> <li>— объекты охотничьей инфраструктуры;</li> <li>— ряд объектов прочего имущества (ожидается внесение поправок)</li> </ul>
Сферы преимущественного использования	<p>В отношении объектов, передача которых в частную собственность невозможна / нецелесообразна.</p> <p>Например, коммунальная инфраструктура (теплосети), транспортная инфраструктура (государственные и муниципальные дороги, дорожная инфраструктура и др.)</p>	<p>В отношении объектов, передача которых в частную собственность возможна / целесообразна.</p> <p>Например, социальная инфраструктура (физкультурно-оздоровительные комплексы, дошкольные образовательные учреждения и др.)</p>
Возможность частной инициативы	<p>Есть.</p> <p>Форма и требования к инициативному предложению утверждены постановлением Правительства РФ от 31.03.2015 № 300</p>	<p>Есть.</p> <p>Форма и требования к инициативному предложению утверждены постановлением Правительства РФ от 19.12.2015 № 1386</p>

Параметр сравнения	Закон о концессиях (КС)	Закон о ГЧП
Оценка эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества	Нет. При этом имеется возможность использования бесконкурсной процедуры заключения концессионного соглашения	Есть. Порядок проведения такой оценки утвержден постановлением Правительства РФ от 30.12.2015 № 1514
Заключение соглашения с зарубежным юридическим лицом	Есть	Нет. Участие зарубежных инвесторов возможно через создание российских юридических лиц
Минимальный срок действия соглашения	Нет	3 года
Государственное финансирование	Субсидирование; бюджетные инвестиции; капитальный грант; плата концедента (органа государственной власти)	Субсидирование; капитальный грант

Закон о ГЧП расширяет возможности применения ГЧП в силу *следующих нововведений*<sup>1</sup>:

- возможности залога объекта ПЧП в целях финансирования проекта;
- отсутствия требований об обязательности типовых/примерных соглашений, утвержденных постановлениями Правительства РФ (есть в Законе о концессиях);
- расширения положений заключения прямых соглашений (*direct agreements*) с финансирующими организациями (по сравнению с Законом о концессиях). Данные три нововведения в совокупности повышают возможности участия банков (*bank ability*) в проектах ПЧП в России;
- введения процедур инициирования проекта не только частным, но и публичным партнером;
- создания уполномоченных органов в сфере ГЧП;

<sup>1</sup> Килинкар В. П. Указ. соч.; Кожевников С. А. Указ. соч.; От концессии до ГЧП / VegasLex. URL: [http://www.vegaslex.ru/analytics/publications/from\\_concessions\\_to\\_ppp](http://www.vegaslex.ru/analytics/publications/from_concessions_to_ppp) (дата публикации: 06.10.2015).

- появления возможности совместного проведения конкурсов несколькими публично-правовыми образованиями (однако перечень случаев, когда на стороне публичного партнера могут выступать несколько публичных субъектов, по мнению специалистов, узок);
- установления порядка контроля публичного партнера за исполнением частным партнером соглашения;
- выведения концессионных соглашений из-под регулирования Закона о ГЧП.

В то же время среди *актуальных ограничений* Закона о ГЧП отмечают следующие<sup>1</sup>.

1. Ограниченный спектр механизмов (моделей) ПЧП, предусмотренных данным Законом. Закон регулирует исключительно проекты ГЧП, которые предполагают возникновение частной собственности (подробнее об этом будет указано ниже). За рамками регулирования Закона о ГЧП остались проекты, которые не предполагают возникновения частной собственности на объект соглашения о ГЧП (например, механизм *LDO (lease develop transfer)*, аренда с условием об оказании медицинской помощи в рамках системы обязательного медицинского страхования и др.

2. Закон распространяется только на находящиеся в публичной собственности объекты, что не позволяет заключать соглашения о ГЧП в отношении объектов, принадлежащих частному партнеру.

3. Закон регулирует только проекты ГЧП, предполагающие новое строительство или реконструкцию. Остаются неурегулированными отношения, не предполагающие нового строительства (реконструкции); например, в сфере здравоохранения актуальным является сотрудничество, при котором обязательства частного партнера в отношении объекта ограничиваются ремонтом и техническим оснащением; основная обязанность состоит в оказании медицинских услуг, в том числе в рамках системы обязательного медицинского страхования.

4. Обязанность муниципалитетов согласовывать реализацию проектов ПЧП с властями субъекта РФ.

5. Жесткие сроки заключения соглашений о ГЧП (с 01.01.2016 — 360 дней, с 01.01.2018 — 180 дней), которые при наличии сложных процедур разработки и согласования проектов могут привести к повышенным финансовым издержкам.

6. Механизм частной инициативы (*unsolicited proposals*), описанный в Законе, в реализации проектов ПЧП не предусматривает

<sup>1</sup> Колмаков В. В. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 9-1 (53). С. 196.

для частного партнера ни льгот в рамках конкурса за право заключения соглашения о ПЧП, ни возмещения расходов на подготовку проекта (предложения) в случае проигрыша в конкурсе.

В свою очередь, в международной практике механизм *unsolicited proposals* признается в качестве альтернативного способа выбора наилучшего частного партнера (концессионера), готового реализовать проект на единственно возможных или максимально выгодных условиях. В зарубежных странах основная идея этой концепции заключается в том, что частный инвестор предлагает государству уникальные и (или) наиболее выгодные условия реализации инфраструктурного проекта. Государство рассматривает предложение инвестора и в случае принятия положительного решения заключает с ним соглашение без проведения конкурса или предоставляет инициатору конкурентное преимущество в случае проведения конкурса.

Такой механизм сокращает сроки разработки проекта для государственного партнера, сроки проведения конкурсных процедур и экономит бюджетные средства на подготовку конкурсной документации и проведение конкурса.

Как оценивают специалисты компании *Vegas Lex*, сопровождавшей большое число заключенных концессионных соглашений и соглашений о ГЧП в рамках регионального законодательства в 2005—2015 гг., все ожидания основных заинтересованных субъектов закон одновременно выполнить не мог, но часть ожиданий были реализованы (табл. 4.7).

Таблица 4.7

**Выполненные и невыполненные ожидания основных субъектов ГЧП  
с введением в действие Федерального закона от 13.07.2015  
№ 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве..»**

Выполненные ожидания	Невыполненные ожидания
<b>Региональные администрации и муниципалитеты</b>	
Определены полномочия субъектов РФ и муниципалитетов в сфере ГЧП, в частности предоставлены возможности по отдельным тендерным процедурам (не госзаказ) проводить конкурсы и заключать ГЧП-соглашения	Не описаны возможные формы ГЧП. Не позволено нескольким публично-правовым образованиям проводить совместные конкурсы и заключать совместные соглашения. Каждый публичный партнер заключает отдельное оглашение с победителем
Описаны права и обязанности публичного и частного партнеров (т. е. определено, какие положения должны включать в себя соглашения о ГЧП)	Не предусмотрены механизмы финансирования (поддержки) региональных проектов Российской Федерацией и муниципальных проектов субъектами РФ

Выполненные ожидания	Невыполненные ожидания
<b>Инвесторы-инициаторы ГЧП-проектов</b>	
Отрегулирована процедура, по которой инвестор может инициировать ГЧП-проект, в частности инвестор может в ряде случаев заключать ГЧП-соглашения без конкурса	Правила заключения ГЧП-соглашений для банков, которые раньше отказывались финансировать ГЧП-проекты по региональному законодательству, не стали вполне понятными
Гарантии инвесторам расширены, в том числе в случае изменения законодательства	Перечень объектов, в отношении которых можно заключить ГЧП-соглашение, не стал открытым (не стал и значительно более широким, чем по концессии)
<b>Организации, финансирующие ГЧП-проекты</b>	
Закреплены гарантии в отношении финансирующих организаций в объеме, не меньшем, чем в концессионном законе	Не создана единая терминологическая базу ГЧП с определением форм ГЧП, что повысило бы юридическую технику заключения ГЧП-соглашений

Фактически российское законодательство о ГЧП развивается в трех основных направлениях: Закона о ГЧП, концессионного законодательства, регионального законодательства. Закон о концессиях и Закон о ГЧП, отчасти совпадая по составу объектов, сегодня в целом разделяют всю возможную совокупность объектов ГЧП на две группы: для наиболее часто реализуемых типовых проектов более удобным остается Закон о концессиях, а для некоторых нестандартных проектов новые возможности открывает именно закон о ГЧП. Кроме того, Закон о концессиях применяют в отношении объектов, передача которых в частную собственность невозможна / нецелесообразна, в то время как Закон о ГЧП такую передачу разрешает.

В декабре 2018 г. Минэкономразвития России был разработан законопроект, предусматривающий внесение комплекса поправок в законы о концессиях и о ГЧП, которые «создают новые возможности для сторон концессионных соглашений и соглашений о ГЧП, МЧП:

— будет прямо определена возможность финансового участия концедента / публичного партнера в формах капитального гранта, платы концедента, обеспечения минимального дохода, предоставления государственных или муниципальных гарантий в иных формах, включая выплаты сумм возмещения при прекращении концессионного соглашения и др.;

— появится возможность осуществлять только техническое обслуживание в отношении объектов образования и здравоохранения в рамках концессионного соглашения;

- станет возможным не устанавливать концессионную плату в отношении объектов здравоохранения и образования;
- станет возможной передача объекта незавершенного строительства;
- объекты образования будут дополнены объектами, предназначенными для проживания обучающихся;
- появится понятие «реконструкция», к которому будут относиться в том числе мероприятия по переустройству объекта соглашения о ГЧП / МЧП на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, по изменению технологического или функционального назначения объекта соглашения или его отдельных частей, иные мероприятия по улучшению характеристик и эксплуатационных свойств объекта соглашения;
- появится возможность установления концедентом требования к участникам конкурса о наличии опыта работы, связанного с предметом концессионного соглашения, включая опыт реализации сопоставимых инвестиционных проектов;
- критерии конкурса будут подразделяться на три блока: технические, финансово-экономические и юридические;
- банковская гарантия сможет выступать в качестве обеспечения исполнения обязательства по заключению концессионного соглашения;
- появится возможность компенсации расходов на подготовку предложения в рамках частной концессионной инициативы;
- появится возможность передачи земельного участка в рамках соглашения о ГЧП / МЧП не только по договору аренды;
- будет определен федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию сферы ГЧП, а также отдельно федеральный орган исполнительной власти в отношении объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения»<sup>1</sup>.

#### **4.5. Оценка эффективности заключения соглашения о государственно-частном партнерстве**

Одним из важных *принципов* ГЧП является взаимная заинтересованность: каждый добровольно вступающий в сделку участник должен быть уверен, что наилучшим способом выполнения проекта является партнерство с другой (другими) стороной (сторонами).

---

<sup>1</sup> Итоги 2018 ГЧП-года: проекты, события и инициативы. URL: <http://www.pppi.ru/news/itogi-2018-gchp-goda-proekty-sobytiya-i-iniciativy> (дата обращения 31.10.2019).



Для публичного партнера (исполнительных органов государственной власти), который рассматривает проект ГЧП, это означает, что необходимо предварительно оценить бюджетную эффективность выполнения проекта в форме ГЧП (с привлечением частного партнера) и в форме государственного (муниципального) контракта.

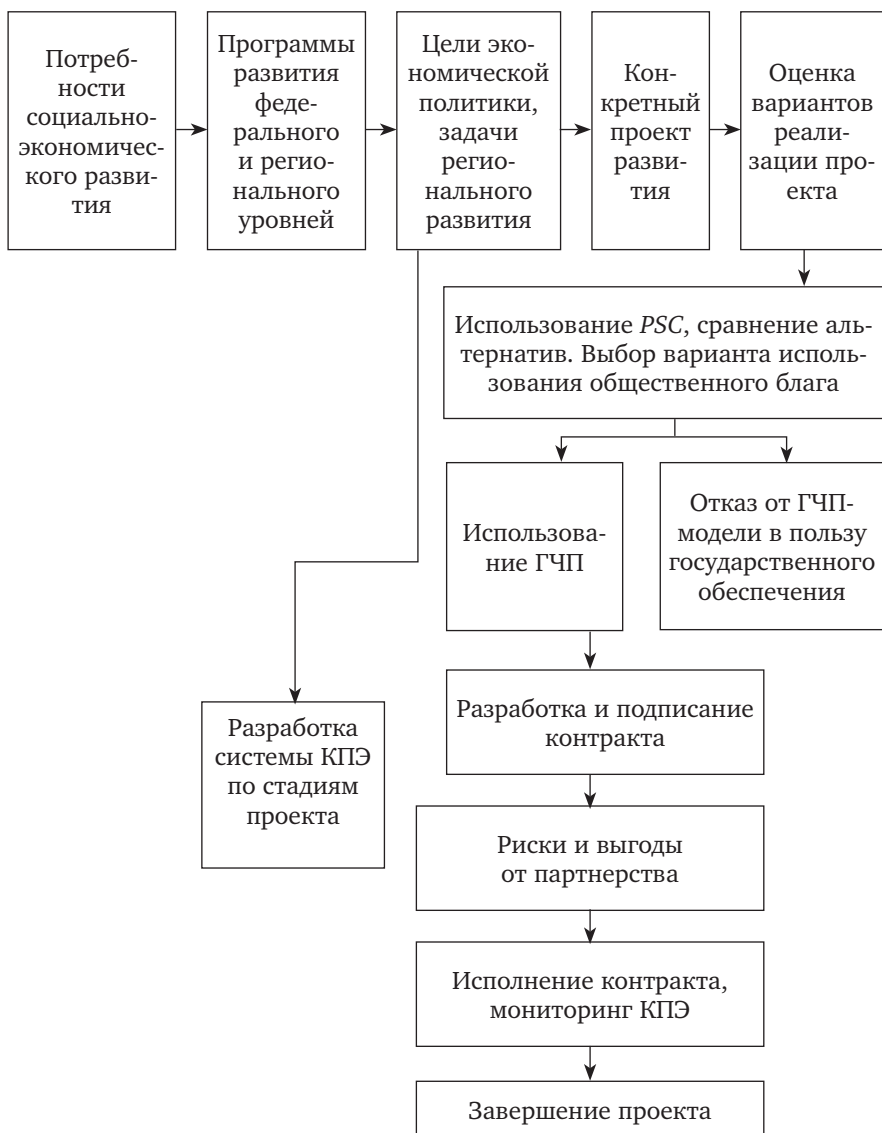
Во многих случаях выполнение проектов в форме ГЧП может приводить к снижению расходов в текущем периоде, но к их увеличению в будущих периодах. Примеры неэффективных проектов ГЧП из-за просчетов со стороны государства стали нередки, вследствие чего во многих странах, в том числе в России, обоснование бюджетной эффективности проекта стало обязательной практикой. Когда бюджетные расходы, связанные с компенсацией частному инвестору затрат, с платой за управление объектом, переносятся на будущие годы, величина этих расходов возрастает в силу экономического правила «роста стоимости денег во времени». Риски перенесения бремени бюджетных расходов на будущее просчитываются при принятии решений о заключении ГЧП-соглашений.

Для повышения эффективности решения публичных задач Федеральным законом от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в России введено обязательное проведение оценки эффективности проекта (финансовой эффективности и социально-экономического эффекта) для выявления наличия «сравнительного преимущества» перед реализацией проекта в альтернативных ГЧП-формах — в рамках государственного и муниципального контракта (п. 8 ст. 3). Методика оценки эффективности и определения сравнительного преимущества утверждена в конце 2015 г.

*Оценка общественной значимости (социально-экономического эффекта), экономической эффективности и рисков проекта ГЧП* является частью этапа стратегического планирования и определяет возможность реализации тех или иных проектов государственно-частного партнерства с использованием различных инструментов, включая компаратор публичного сектора (PSC) и ключевые показатели эффективности (КПЭ).

Пример оценки вариантов и эффективности реализации проекта с помощью государственно-частного партнерства на региональном уровне представлен на рис. 4.5.

Со своей стороны, риски и выгоды от партнерства аналогичным образом анализируют и предпринимательские структуры. Оценка эффективности различна для участников, как различными могут быть и интересы сторон, которые часто ставят перед собой противоположные цели. Аргументы для заключения партнерских соглашений, согласование показателей конкретных проектов часто являются результатами длительного переговорного процесса.



**Рис. 4.5. Модель принятия решения и реализации проекта государственно-частного партнерства на региональном уровне<sup>1</sup>**

*PSC* (*public sector comparator* — компаратор публичного сектора) — инструмент количественного анализа, позволяющий проводить сравнения между традиционной моделью организации проекта и моделью ГЧП. *PSC* дает возможность наряду с качественным анализом определять затраты (включая условные обязательства) и выгоды, связанные с участием частного сектора. КПЭ — ключевые показатели эффективности.

<sup>1</sup> Габдуллина Э. И. Оценка эффективности проектов ГЧП как механизма взаимодействия власти и бизнеса в регионе // Современные проблемы науки и образования. 2012. № 2.

Следующие цели частных и государственных партнеров часто противоречат друг другу:

- получение дополнительного дохода или максимальной прибыли на вложенный капитал;
- сохранение ноу-хау;
- повышение качества оказываемых услуг населению;
- обеспечение открытости информации;
- увеличение поступления в бюджет.

При анализе эффективности реализации проекта с помощью *PSC* количественно учитывают ряд нематериальных (качественных) выгод ГЧП для его участников. К таким выгодам можно отнести (табл. 4.8).

Таблица 4.8

**Выгоды государственно-частного партнерства для его участников<sup>1</sup>**

Участники ГЧП	Выгоды
Органы власти государства	Минимизация капитальных и эксплуатационных затрат на объекты инфраструктуры, перераспределение бремени рисков, возникающих в процессе эксплуатации, расширение спектра реализуемых одновременно проектов, доступ государства к компетенциям, технологиям и бизнес-моделям управления с последующей возможностью их адаптации в государственном и муниципальном управлении
Предпринимательские структуры	Доступ к ряду публичных активов, традиционно являющихся закрытыми или участие в которых негосударственных структур ограничено; гарантированный и долгосрочно оплачиваемый заказ государства на обслуживание и эксплуатацию объекта соглашения о партнерстве; выгоды в сопряженных сферах в виде льгот и преференций, в том числе при размещении государственного / муниципального заказа за рамками соглашения о ГЧП
Экономическая система в целом	Кратное ускорение темпов роста и модернизации инфраструктуры, синергетические эффекты от объединения финансового, реального и социального капитала бизнеса и государства, рост качества продукции и услуг, совершенствование конкурентной ситуации на рынке и либерализация целого ряда сфер деятельности, а также сокращение нагрузки на бюджетную систему.

Лишь при согласовании или удовлетворительном сочетании целей и выгод различных сторон можно говорить об адекватности решения при помощи ГЧП стоящей перед тем или иным государственным органом задачи.

<sup>1</sup> Колмаков В. В. К вопросу о совершенствовании нормативно-правовой базы государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 9-1 (53). С. 196.

Необходимость оценки эффективности проектов, реализуемых в формате государственно-частного партнерства, после вступления Закона о ГЧП в силу является частью организационной схемы рассмотрения и анализа проекта представителями уполномоченных органов власти. Актуальной считается дальнейшая разработка ряда аспектов методики оценки эффективности проектов, которая в целях всесторонней оценки проектов является зоной ответственности участников ГЧП, принимающих решение.

Современные методы оценки рисков, выгод и эффектов для разных стейкхолдеров проектов, реализуемых в форме ГЧП, предлагается<sup>1</sup> рассматривать и оценивать с точки зрения трех аспектов: организационного, методологического и управленческого (стейкхолдерского). *Организационный* аспект подразумевает необходимость оценки выгод проекта с точки зрения информации, доступной на всех уровнях функционирования экономических субъектов, участвующих в проекте, *методологический* — использование совокупности существующих методик, которые можно адаптировать для использования в процессе оценки эффективности проектов ГЧП, *управленческий* означает, что с точки зрения теории проектного управления в проектах, реализуемых в формате государственно-частного партнерства, имеются минимум три группы стейкхолдеров: государство, бизнес, общество. Под стейкхолдерами понимаются физические и (или) юридические лица, которые прямо или косвенно заинтересованы в результатах проекта.

Для каждого стейкхолдера можно выделить эффекты, оценку которых они могут осуществлять в процессе анализа проектов, реализуемых в формате государственно-частного партнерства. Эффекты — количественные и качественные результаты проекта, которые можно идентифицировать и, как правило, измерить.

Методические основы оценки проектов, реализуемых в формате ГЧП, изложены в ряде нормативных актов. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утв. Минэкономки России, Минфином России и Госстроем России от 21.06.1999 № ВК 477) описывают подходы к оценке различных видов эффективности инвестиционных проектов: эффективность для инициаторов проектов, для акционеров, региональную и отраслевую эффективность, а также бюджетную эффективность. В рекомендациях изложены подходы к прогнозированию денежных потоков и к расчету показателей экономической эффективности инвестиционных проектов: чистый дисконтированный доход, внутренняя норма доходности, срок окупаемости, индекс доходности инвестиций.

---

<sup>1</sup> *Elizaveta Markovskaya, Victoria Holodkova, Dmitry Radushinsky. Public-Private Partnerships: Does Russian Practice Follow International Experience? // Journal of Corporate Finance Research. 2019. Vol. 13. No. 2. P. 104—113.*

В некоторых случаях существует необходимость дополнительного регулирования тарифов, которые необходимо учитывать при формировании финансовой модели, а именно (Закон о ГЧП, ст. 12, п. 6), если в соответствии с соглашением предусматриваются производство товаров, выполнение работ, оказание услуг, которые осуществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам), порядок и условия установления и изменения цен (тарифов) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги, надбавок к ценам (тарифам), долгосрочные параметры регулирования деятельности частного партнера подлежат согласованию в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере регулирования цен (тарифов).

Кроме того (Закон о ГЧП, ст. 12, п. 9), соглашением может быть предусмотрена плата, осуществляемая частным партнером публичному партнеру в период эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения. Внесение такой платы может предусматриваться как в течение всего срока эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения, так и в течение отдельных периодов его эксплуатации и (или) технического обслуживания. Размер такой платы, а также ее форма, порядок и сроки внесения устанавливаются соглашением о ГЧП.

При построении финансовой модели проекта необходимо произвести ряд действий, которые позволят сформировать модель более корректно. Предлагается следующая схема построения финансовой модели.

1. Формирование общей модели проекта (включая различные производственные и базовые финансовые показатели).
2. Построение прогнозной отчетности (включая баланс, отчет о финансовых результатах, отчет о движении денежных средств).
3. Расчет чистого дисконтированного денежного потока.

В рамках построения финансовой модели по этой схеме необходимо учитывать, что участие государства в сделке, как правило, определяется размером нормы прибыли, а также сумм амортизации при отсутствии заемного финансирования. При наличии заемного финансирования также компенсируется процент, уплаченный за пользование заемными средствами.

Для того чтобы определить сумму, необходимую к выплате, в рамках проекта готовится финансовая модель проекта. Формирование финансовой модели реализации проекта государственно-частного партнерства происходит с учетом использования собственных и заемных средств.

В рамках формирования финансовой модели осуществляется расчет суммы, которую должен получить частный партнер от реализации проекта на покрытие своих расходов. Расчет суммы прово-

дится за каждый год предоставления услуг / реализации продукции на следующих условиях.

- Ожидаемая сумма, которую должен получить частный партнер за каждый календарный год предоставления услуг / реализации продукции, рассчитывается по формуле

$$P_t = P(I_t) + P(FC_t) + P(VC_t), \quad (4.1)$$

где  $P_t$  — ожидаемая величина в  $t$ -м году;  $P(I_t)$  — ожидаемая величина инвестиционной части за  $t$ -й год предоставления услуг вида  $i$  (в номинальном выражении);  $P(FC_t)$  — ожидаемые постоянные затраты в  $t$ -м году;  $P(VC_t)$  — ожидаемые переменные затраты в  $t$ -м году.

- Ожидаемая величина постоянной операционной части в формуле (4.1) для каждого  $t$ -го года предоставления услуг / реализации продукции рассчитывается по следующей формуле:

$$P(FC_t) = \sum_{j=1}^n FC_{tj} Ind(t), \quad (4.2)$$

где  $FC_{tj}$  — компенсация  $j$ -го вида затрат за  $t$ -й год;  $Ind(t)$  — прогнозный индекс в  $t$ -м году.

Ожидаемая величина переменной операционной части в формуле (4.1) для каждого  $t$ -го года предоставления услуг рассчитывается по следующей формуле:

$$P(VC_t) = \sum_{i=1}^n V_t(i) \sum_{j=1}^m VC_{tj} Ind_j(t), \quad (4.3)$$

где  $V_t(i)$  — ожидаемый объем  $i$ -го вида услуги / товара в  $t$ -м году;  $VC_{tj}$  — компенсация затрат на  $j$ -й вид за  $t$ -й год;  $Ind_j(t)$  — прогнозный индекс  $j$ -го вида в  $t$ -м году.

При формировании финансовой модели государственно-частного партнерства необходимо в обязательном порядке учитывать, что величина суммы, необходимой частному партнеру на реализацию проекта, должна быть не менее полученной суммы (4.1).

Таким образом, если мы производим расчет по финансовой модели проекта, реализуемого по схеме государственно-частного партнерства (упрощенный пример такого расчета приведен в табл. 4.9), то суммы полученных субсидий должны быть рассчитаны с учетом ограничений, полученных по формулам (4.1)—(4.3).

Кроме того, в стадии реализации проекта в формуле также могут учитываться доходы инвестора от реализации проекта, т. е. часть суммы  $P_t$  на стадии функционирования проекта может быть покрыта за счет доходов от реализации самого проекта.

Большинство проектов, реализуемых в формате государственно-частного партнерства, предполагает постепенное покрытие расходов инвестора на реализацию проекта за счет доходов, полученных

от его реализации. Однако необходимо также учитывать, что инвестор обращает внимание не только на валовый доход, но и на распределение денежных средств во времени.

Таблица 4.9

**Упрощенная финансовая модель расчета субсидии на выпадающие расходы по модели государственно-частного партнерства (руб.)**

Наименование показателя	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Доходы от услуг	54 872	58 620	61 025	64 230
Доходы от непрофильных видов деятельности	4 510	4 826	5 163	5 525
Итого доходы	59 382	63 446	66 188	69 755
Себестоимость реализации услуг	32 923	35 172	36 615	38 538
Производственные расходы	5 487	5 862	6 103	6 423
Амортизация	20 500	20 500	20 500	20 500
Налог на имущество	560	560	560	560
Расходы на социальное развитие и прочие цели	1 540	1 540	1 540	1 540
Расходы по управлению проектом	420	420	420	420
Проценты по кредитам	890	890	890	890
Итого затрат	62 320	64 944	66 628	68 871
Выпадающие расходы	2 938	1 498	439	-884
Субсидии из бюджета	2 938	1 498	439	-884

Еще одним важным аспектом оценки эффективности проекта ГЧП следует считать оценку эффекта от привлечении иностранных партнеров для совместной инновационной деятельности. В этом случае целесообразно измерять *интегральный экономический эффект* от взаимодействия с иностранными партнерами по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП.

Следует понимать, что измерение данного эффекта в актуальных условиях, когда опыт вовлечения иностранных партнеров в договоры ГЧП в России ограничивается единичными проектами, носит оценочный характер. Подобное измерение базируется на попытке количественного определения ряда качественных показателей, включая *репутационный эффект*, которые будут отражать результаты привлечения к сотрудничеству данной зарубежной (международной) компании по сравнению с задействованием отечественных партнеров или других зарубежных (международных) компаний, участвующих в конкурсе на реализацию проектов ГЧП, связанных с созданием инновационной продукции.

Для подобных сравнений важно обладать обоснованными расчетными данными о финансовых результатах от реализации проекта в разных условиях. Если подобные данные получены или имеется достаточно надежный алгоритм их расчета, то для определения *интегрального экономического эффекта* от взаимодействия с иностранными партнерами по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП можно использовать следующую базовую формулу:

$$\Delta_{ief} = \Phi P_f \cdot k_1 \cdot k_2 \cdot k_3 - \Phi P_d \quad (4.4)$$

где  $\Phi P_f$  ( $NPV_f$ ) — ожидаемый финансовый результат от реализации проекта по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП с привлечением данной зарубежной (международной) компании;  $k_1$  — коэффициент, определяющий масштаб проекта в диапазоне [0,8;1,2] (0,8 — проект муниципальный общей стоимостью до 100 млн руб., 1 — проект региональный стоимостью от 100 до 500 млн руб., 1,1 — проект региональный или межрегиональный стоимостью от 500 млн до 5 млрд руб., 1,2 — проект федеральный стоимостью свыше 5 млрд руб.);  $k_2$  — коэффициент, определяющий уровень деловой репутации (известности) данной зарубежной (международной) компании, привлекаемой к сотрудничеству в реализации проекта по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП в диапазоне [1;1,5] (1 — компания известна в своей стране, 1,5 — компания является мировым лидером, сотрудничество с которым имеет наивысший репутационный эффект);  $k_3$  — коэффициент доли частного капитала в проекте по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП с привлечением данной зарубежной (международной) компании по сравнению с взаимодействием с отечественными партнерами или другими зарубежными (международными) компаниями, которые участвуют в конкурсе, коэффициент определяется частным соответствующих долей;  $\Phi P_d$  ( $NPV_d$ ) — ожидаемый финансовый результат от реализации проекта по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП с привлечением отечественной или зарубежной компании, который принимается в качестве базового варианта.

Развитие представленной базовой формулы возможно за счет ввода дополнительных коэффициентов (показателей), отражающих ряд незатронутых в базовой формуле характеристик инновационного проекта, в частности:

- а) отрасль, к которой относится проект (насколько она является приоритетной для инновационного развития в целом);
- б) количество дополнительно созданных рабочих мест;
- в) права на результаты реализации инновационного проекта;
- г) возможность использования полученных результатов реализации инновационного проекта в других проектах и отраслях внутри страны и за рубежом и др.



При определении интегрального экономического эффекта от привлечения иностранных партнеров в проекты ГЧП, связанные с созданием инновационной продукции, важно определить состав статистически значимых факторов (показателей), которые влияют или способны повлиять на итоговый результат, а также вес каждого из этих показателей.

Если состав дополнительных статистически значимых факторов (показателей) определен, возможно к трем упомянутым в базовой формуле ввести дополнительный коэффициент  $k_{\text{доп}}$ , учитывающий влияние дополнительных факторов по взвешенной силе их воздействия. Однако более целесообразно рассматривать интегральный коэффициент, учитывающий взвешенное влияние на интегральный экономический эффект от вовлечения иностранного партнера в совместную деятельность по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП всех факторов, включая те, которые были учтены в коэффициентах  $k_1$  —  $k_3$ .

В этом случае формула (4.4) примет вид

$$\mathcal{E}_{ief} = \Phi P_f \cdot k_{int} - \Phi P_d, \quad (4.5)$$

где  $k_{int}$  — интегральный коэффициент, учитывающий взвешенное влияние на интегральный экономический эффект от вовлечения иностранного партнера в совместную деятельность по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП расширенного набора факторов.

$$k_{int} = \sum_{i=1}^n a_i b_i, \quad (4.6)$$

где  $a_i$  — вес  $i$ -й характеристики (показателя, фактора влияния);  $b_i$  — значение  $i$ -й характеристики (показателя, фактора влияния).

При этом оценка силы влияния и веса различных факторов (характеристик) участия в проекте ГЧП потенциальных партнеров на интегральный коэффициент проводится экспертным путем. Допустим для трех потенциальных партнеров в проекте ГЧП, связанном с созданием инновационной продукции, определен состав статистически значимых факторов (показателей), оказывающих влияние на интегральный экономический эффект, а также получены их веса и значения, приведенные в качестве примера в табл. 4.7.

Данный числовой пример используем для расчета интегрального коэффициента и определения интегрального экономического эффекта от вовлечения потенциальных иностранных партнеров в совместную деятельность по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП (табл. 4.10).

**Пример определения интегрального коэффициента, учитывающего влияние расширенного состава факторов привлечения иностранных партнеров в проекты ГЧП, связанные с созданием инновационной продукции**

Показатели (факторы) инновационного проекта ГЧП, оказывающие влияние на интегральный экономический эффект	Важность показателя, %	Оценка значения фактора для потенциального партнера		
		1	2	3
Уровень деловой репутации зарубежной или отечественной компании, привлекаемой к сотрудничеству	20	1	0,90	1,1
Доля частного капитала в проекте по созданию инновационного продукта в рамках ГЧП	15	1,0 (60 %)	1,10 (65 %)	0,925 (57,5 %)
Количество дополнительно созданных рабочих мест	12,5	1	0,95	1,15
Права на результаты реализации инновационного проекта;	12,5	1	0,85	0,85
Возможность использования полученных результатов реализации инновационного проекта в других проектах и отраслях внутри страны	12,5	1	0,90	0,85
Возможность использования полученных результатов реализации инновационного проекта в других проектах и отраслях за рубежом	12,5	1	1,10	1,15
Коммуникационный эффект от вовлечения специалистов компании-партнера в совместную работу	15	1	1,10	1,20
Итоговая оценка (средневзвешенные значения) — интегральный коэффициент $k_{int}$	100	1	0,99	1,04

Результаты расчетов в табл. 4.10 показывают, что соглашение с потенциальным партнером 1 рассматривается как базовое, для партнера 2 получен результат:  $k_{int} = 0,985$ , для партнера 3  $k_{int} = 1,0388$ . Таким образом, положительный интегральный экономический эффект будет достигнут при заключении соглашения с партнером 3. Величина интегрального эффекта для партнера 3 может быть определена из полученного значения  $k_{int}$  и величины ожидаемого финансового результата от реализации проекта с партнером 1.

Необходимо понимать, что величина интегрального эффекта, полученная подобным образом, во многом определяется субъек-

тивными оценками экспертов, а также величиной принятого диапазона для их оценок. Также влияние на результат оказывает состав определенных статистически значимых факторов (показателей), который может меняться со временем, как и величина оценки веса каждого из них.

#### **4.6. Государственно-частное партнерство за рубежом: общие сведения**

Популярность ГЧП в конкретной стране зависит от моделей взаимодействия государства с частными инвесторами и от жесткости законодательства. Наибольшее распространение механизм партнерства получил в странах англосаксонской правовой системы, которая допускает применение ГЧП в малых и средних проектах. В некоторых странах континентальной Европы, таких как Франция, где концессионный договор вообще квалифицируется как административный договор, ГЧП затрагивает, напротив, более крупные проекты и не получает особого распространения в сферах образования, науки и медицины.

С ростом уровня жизни и формированием определенных установок менталитета в ряде стран изменяется характер реализации традиционных публичных товаров и услуг. Часть классических публичных благ — образование, здравоохранение, жилищно-коммунальные услуги, культура — население предпочитает полностью или частично оплачивать самостоятельно, т. е. рассматривает их как частные блага. В связи с этим суверенитет государства перемещается с проблемы обеспечения общественными благами как таковыми в сторону гарантирования их достаточности и надлежащего качества.

Отчасти популярность ГЧП связана с общественным мнением, уровнем налогообложения населения и представлений самого государства о своей роли в предоставлении населению услуг в широком их понимании<sup>1</sup>. В странах с ярко выраженной социальной ориентированностью (Германия, Швеция, Финляндия) население ожидает, что государство в обмен на высокий уровень собираемых налогов будет предоставлять большую часть услуг по транспортировке, образованию, медицинскому обслуживанию населения и т. п. Проекты ГЧП сталкиваются в этих странах с серьезной оппозицией населения.

В странах, где в большей степени приветствуется личная инициатива граждан и конкуренция, а уровень подоходных и смежных налогов ниже (Великобритания, Ирландия, США, Австралия),

---

<sup>1</sup> Айрапетян М. С. Указ. соч.

большее количество услуг осуществляется частным бизнесом под государственным надзором. В этих странах ГЧП бурно развивается, поскольку граждане приветствуют возможность выбора поставщика и качества услуг в зависимости от их стоимости. Когда речь заходит об успешном опыте государственно-частного партнерства, подавляющее большинство экспертов отдают пальму первенства именно **Великобритании**. Великобритания лидирует и по общему числу проектов, и по охвату ГЧП различных сфер и отраслей. Именно в этой стране впервые появились частные тюрьмы.

В Великобритании частно-государственная компания *Partnerships UK* с 2001 г. осуществляет оценку проектов и результатов их выполнения, разрабатывает модели ГЧП, занимается стандартизацией контрактов, подписывает договоры о развитии партнерства (*Development Partnership Agreement, DPA*) или о создании совместного государственно-частного предприятия, сопровождает проекты в течение срока их осуществления, осуществляет сотрудничество с местными властями. Одновременно с *Partnerships UK* в целях обеспечения ее государственной основы казначейство создало Консультативный совет (*Advisory Council*). Главным государственным органом по оценке правительственных программ *PFI* в Великобритании является Национальное финансово-ревизионное управление (*National Audit Office, NAO*). Оно по поручению парламента проводит аудиторские проверки расходования государственных средств. Управление располагает необходимым штатом (580 чел.) и проверяет выбранные проекты на соответствие цены и качества, адекватность государственной политике закупок, а также оценивает уровень эффективности расходования государственных средств. Ежегодно управление готовит для парламента около 60 отчетов по оценке цены и качества государственных закупок в целом, в том числе осуществляемых в рамках *PFI*-программ<sup>1</sup>.

Стоимость проектов ГЧП, реализованных в рамках программы частной финансовой инициативы (*PFI*) в Великобритании, в 1990-х и начале 2000-х гг. составляла около 1/4 от общего объема государственных инвестиций в стране и обеспечивала экономию расходов бюджета в размере около 17 %<sup>2</sup>.

В 2012 г. Правительство Великобритании запустило пересмотренную модель *PFI* под названием *PF2*. Реформы, внедренные в *PF2*, направлены на повышение прозрачности, эффективности, обеспечение хороших результатов проектов и поощрение альтернативных источников капитала.

Основные изменения:

1) поощрение проведения конкурсов на финансирование проектов;

---

<sup>1</sup> Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Указ. соч. С. 106.

<sup>2</sup> Айрапетян М. С. Указ. соч.

2) на веб-сайте правительства доступно отслеживание статуса каждого этапа реализации проектов;

3) из перечня возможных проектов *PF2* удалены краткосрочные, такие как уборка, общественное питание.

Проекты ГЧП в Великобритании в основном поощряются правительством и другими государственными органами. В отличие от многих других юрисдикций, здесь нет законодательной базы для ГЧП. Департаменты центрального правительства могут действовать в соответствии с полномочиями общего права, которое в целом представляет неограниченную юридическую силу.

Поскольку проекты ГЧП в Великобритании разнообразны, нельзя говорить о едином стандартном подходе к контрактам ГЧП. Однако подход к проектам *PF2* в значительной степени был стандартизирован и изложен в документе казначейства «Стандартизация контрактов *PF2*».

В 2018 г. Правительство Великобритании отказалось от применения *PFI* (частной финансовой инициативы), которая являлась основной моделью ГЧП в стране с 1992 г., сославшись на ее «низкую эффективность в использовании бюджетных средств»<sup>1</sup>. Другой базовой модели ГЧП в Великобритании пока не предложено.

В США применение ГЧП в последние три десятилетия также получило широкое распространение. «Среди основных секторов, где реализуются проекты с применением механизмов ГЧП, в США можно выделить транспортную инфраструктуру, строительство и техническое обслуживание систем водоснабжения и водоотведения, сферу образования, сектор обороны, а также пенитенциарную систему. Государственно-частное партнерство стало играть ключевую роль в решении проблем, связанных со строительством и обслуживанием дорог, туннелей, мостов, аэропортов, портов, железных дорог и других форм транспортной инфраструктуры, так как отрасль транспорта является самой крупной областью реализации ГЧП-проектов»<sup>2</sup>. Нередко ГЧП в США применяется в области социальной инфраструктуры для строительства школ, зданий городской администрации и иных социальных объектов по соглашениям о продаже с сохранением аренды на объект (*sale-leaseback*) и предоставления имущества в аренду с правами обратной аренды (*lease-leaseback*), а также в других инвестиционных направлениях. Кроме того, в США развиты *партнерства, нацеленные на реализацию научно-технологических, инновационных проектов.*

---

<sup>1</sup> Итоги 2018 ГЧП-года : проекты, события и инициативы. URL: <http://www.pppi.ru/news/itogi-2018-gchp-goda-proekty-sobytiya-i-iniciativy> (дата обращения 31.01.2019).

<sup>2</sup> Шаманина Э. А. Сферы применения государственно-частного партнерства в США // Государственно-частное партнерство. 2016. Т. 3. № 2. С. 139.

В США, согласно опросу, проведенному Национальным советом по государственно-частному партнерству, в общей сложности 37 штатов и округ Колумбия приняли законодательные акты, допускающие реализацию проектов ГЧП. Из них 11 штатов полагают возможным выполнение так называемых *горизонтальных* проектов ГЧП, таких как дорожно-транспортные проекты. Еще два штата ограничились *вертикальными* проектами, такими как больницы, школы и другие объекты социальной инфраструктуры. Законодательство 24 штатов и округа Колумбия разрешает реализовывать различные формы и механизмы ГЧП. То есть две трети штатов с законодательным актом по ГЧП оставляют открытой возможность расширять формы проектов государственно-частного партнерства. Законы штатов различаются в зависимости от прав и ограничений публичного и частного партнеров.

В США проекты ГЧП часто финансируются за счет сочетания частных (долговых и акционерных) и бюджетных средств, включая федеральные, государственные и местные фонды. В проектах принимают участие разные источники капитала. Большинство государственных гарантий для частного партнера при реализации проектов ГЧП закреплено не в нормативных актах, а непосредственно в договорах.

В самые последние годы проекты ГЧП в США подвергаются тщательной переоценке. В 2014 г. создан Консультационный совет по ГЧП, который проводит исследования в отношении проектов ГЧП, реализуемых в различных отраслях инфраструктуры, с целью выявления их эффективности для экономического развития страны. Губернаторы некоторых штатов, таких как Иллинойс, Мэриленд, Техас, после выборов 2014 г. приостановили реализацию местных проектов ГЧП по социальным объектам<sup>1</sup>. Число ГЧП-сделок с 2015 г. сокращается, не утверждается Конгрессом с 2017 г. глобальный «инфраструктурный план» Дональда Трампа (программа инфраструктурного развития с объемом вложений \$1,5 трлн, по которой, согласно расчетам, за десятилетие можно получить до 0,2 п. п. к темпам ежегодного экономического прироста; программа отдает приоритет финансированию инфраструктурных проектов на основе вложений частного капитала и механизмов государственно-частного партнерства). Не все проекты реализовывались и в прошлом, только 40 % от всех запланированных проектов ГЧП в отраслях транспорта США с 1985 г. полностью профинансированы к концу 2012 г.

В **Австралии** развита практика участия частных компаний в реконструкции, строительстве госпиталей, больниц, а также управления этими учреждениями.

---

<sup>1</sup> *Gabriel D. B., Delvin R. N. Market Update: A Review of the US Public Private Partnership (P3) Sector in 2014 // Practical Law, 2015.*

В **Германии** одной из основных сфер применения ГЧП являются информационно-коммуникационные технологии (ИКТ). Государственно-частному партнерству в области развития ИКТ в стране придается большая роль в процессе трансформирования национальной экономики из индустриальной в информационную. Роли участников ГЧП распределяются следующим образом: правительство создает условия для развития ИКТ путем принятия рамочного законодательства и проведения стимулирующей экономической политики, а частный сектор обеспечивает инвестирование в НИОКР в области ИКТ, внедрение ИКТ в отраслях внутреннего хозяйства и во внешнеторговых операциях. Также в Германии *медицинские учреждения приватизируются* за относительно небольшие средства в обмен на обязательства по инвестициям и государственному заказу.

В **Швеции** разрешено брать в аренду больницы, лаборатории и службы скорой помощи.

По классификации Евросоюза концессия относится к договорной (контрактной) форме ГЧП, а к институционализированной (институциональной) форме причисляют предприятия со смешанным капиталом государства и частного инвестора, выкуп долей уже существующего предприятия государством или частным инвестором<sup>1</sup>

Законы **Испании** предусматривает две формы ГЧП — «институциональную» (создание предприятия со смешанным капиталом для оказания общественно значимых услуг) и «контрактную» (соглашения о выполнении работ по государственному объекту, о концессии, об управлении общественными услугами, о снабжении, об оказании услуг, о государственно-частном партнерстве).

По отдельным крупным контрактам для заключения соглашения о ГЧП необходимо разрешение правительства страны. Для улучшения координации работ в сфере ГЧП, реализуемого в транспортной инфраструктуре, в Испании в 2008 г. было создано специальное агентство (*Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre — SEITT*) с функциями, аналогичными *Partnerships UK* Великобритании, где сложилась наиболее развитая система управления ГЧП<sup>2</sup>.

В других развитых европейских странах, например в **Швейцарии**, опыт которой в реализации проектов ГЧП не столь велик, как в США и Великобритании, реализация проектов ГЧП имеет перспективы развития, связанные с быстрым распространением ГЧП в специфических формах для данной страны. Наиболее показательными примерами использования механизмов государственно-частного партнерства в Швейцарии являются уполномоченные

---

<sup>1</sup> Fostering Investment in Infrastructure. OECD 2015. URL: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Fostering-Investment-in-Infrastructure.pdf> (date of access: 19.01.2016).

<sup>2</sup> Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Указ. соч. С. 24.

инфраструктурные предприятия (например, частные железные дороги), совместные предприятия, ассоциации и фонды, выгодные как для государства, так и для частного бизнеса, в которых могут участвовать и обычные граждане (например, в качестве добровольных помощников)<sup>1</sup>.

В Дании финансирование проектов по строительству социального жилья осуществляется на принципах ГЧП: местные власти предоставляют застройщику государственный беспроцентный заем, который возвращается им в течение 50 лет.

Во Франции государственно-частное партнерство реализуется во многих секторах и отраслях экономики, в том числе в социальных: образование, здравоохранение, культура.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим концессии во Франции, является вступивший в силу в 1993 г. закон Сапена. Документ предусматривает большое количество мер по борьбе с коррупцией, а также обязательное участие в рассмотрении и утверждении концессий представителей гражданского общества, а именно представителей оппозиции и Генеральной дирекции по вопросам конкуренции и потребления. Серьезное влияние на французское законодательство о государственно-частном партнерстве оказало введение в 2004 г. новой процедуры реализации крупных инфраструктурных проектов, так называемой концепции ЕС о «конкурсном диалоге», которая позволяет участникам конкурса участвовать в выработке оптимального решения, отвечающего требованиям всех заинтересованных сторон — и частного, и публичного партнеров. Далее правовая основа государственно-частного партнерства во Франции была изменена на основе европейских директив 2014 г. по государственным закупкам и концессионным соглашениям. В соответствии с директивами были утверждены: распоряжение от 23.07.2015 № 2015-899, регламентирующее осуществление государственных закупок и соглашений о партнерстве во Франции, и распоряжение от 29.01.2016 № 2016-65, регулирующее реализацию концессионных соглашений.

Концессионное законодательство Франции является одним из самых разработанных в мире и состоит из сложной системы правовых норм, содержащихся в самых разнообразных нормативных актах — от законов о реформе местного самоуправления до инструкций в области водоочистки. Кроме того, в регулировании концессионных отношений существенное значение имеет соответствующая судебная практика.

Французское законодательство содержит огромное количество разнообразных требований к концессионеру, касающихся повышения образовательного уровня персонала, страхования, проведения

---

<sup>1</sup> *Игнатюк М. А.* Государственно-частное партнерство : учебник для вузов. М. : Юстициформ, 2012.



научно-изыскательных работ и т. д. При этом неисполнение данных требований, а также разнообразных предписаний различных административных органов может повлечь аннулирование концессии.

Выделяются два типа контрактов ГЧП, которые в основном используются во Франции:

1) соглашения о концессиях, которые служат для реализации крупных инфраструктурных проектов, таких как строительство каналов, автомагистралей;

2) договоры о партнерстве, которые можно сравнить с контрактами на финансирование частных инициатив.

Концессионные соглашения и договоры о партнерстве являются административными договорами по французскому законодательству. Это различие важно, поскольку права и обязанности сторон в административных контрактах отличаются от частных контрактов. Стороны де-факто неравноправны, поскольку публичный партнер получает выгоду от своих полномочий.

Важным действующим лицом в секторе ГЧП во Франции является Служба поддержки ГЧП, которая является специализированным подразделением Министерства экономики и несет основную ответственность за подтверждение предварительных оценок, подготовленных публичным партнером до начала тендера.

Для российского законодательства будет полезен опыт Франции в части закрепления на законодательном уровне необходимости указания в соглашении о государственно-частном партнерстве распределения рисков между публичным и частным партнерами. Контракты ГЧП во Франции предполагают четкое распределение рисков между государственными и частными организациями. Такое распределение обычно является объектом «матрицы рисков».

В **Японии** закон о продвижении частных финансовых инициатив, принятый в 1999 г., регулирует выполнение большинства проектов ГЧП. В 2011 г. закон был пересмотрен, чтобы разрешить использование концессий и проектов, оплачиваемых пользователями, в которых орган власти предоставляет частному партнеру право управлять инфраструктурой и получать доход за счет взимания сборов с пользователей. Впоследствии правительство издало акт, в котором содержатся подробное руководство по практическим вопросам и толкование рассматриваемого закона.

В мае 2016 г. Совет по поощрению инициатив в области частного финансирования пересмотрел план действий по продвижению ГЧП, в котором делается упор на содействие концессиям в отношении учреждений культуры и образования, формирование и развитие местных институтов поддержки ГЧП.

Наряду с широким применением механизма ГЧП в развитых странах **развивающиеся страны** также в последнее десятилетие активно используют в национальных экономиках принципы ГЧП

при реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов. Общемировая тенденция к более тесному сотрудничеству частного бизнеса и государства затронула и китайскую экономику, являющуюся крупнейшей среди развивающихся стран, в которой ГЧП имеют огромный экономический потенциал.

Государственно-частное партнерство в **КНР** является в настоящее время достаточно широко распространенной практикой, но применяемой преимущественно в сфере развития инфраструктуры (строительство дорог и скоростных магистралей, мостов, учебных заведений и т. д.). При этом механизмы ГЧП реализуются с использованием таких организационно-проектных форм, как контракты и концессии.

«В последние годы Малайзия, Сингапур, Бангладеш и Непал открывают новые отрасли экономики для зарубежных частных инвесторов на принципах ГЧП. Страны Персидского залива переживают бум инвестиций в проекты ГЧП по строительству водоопреснительных заводов и солнечных электростанций. Страны Африканского континента, включая Нигерию, Ливан, Тунис и ЮАР, запускают государственные программы по привлечению частных инвестиций через механизмы ГЧП для строительства и реконструкции объектов социальной инфраструктуры»<sup>1</sup>.

Секторный анализ реализации проектов государственно-частного партнерства в разных странах мира представлен в табл. 4.11.

Таблица 4.11

**Отрасли экономики зарубежных стран,  
в которых активно используются механизмы ГЧП<sup>2</sup>**

Страна	Транспортная инфраструктура	Водоснабжение	Переработка отходов и защита окружающей среды	Энергетика	Здравоохранение	Образование	Культура	Пенитенциарная система	Инновационная деятельность
Австралия	+								+
Австрия	+	+			+			+	+
Бельгия	+	+	+		+				
Великобритания	+	+	+		+	+	+	+	+
Германия	+	+							+

<sup>1</sup> Итоги 2018 ГЧП-года: проекты, события и инициативы. URL: <http://www.ppp.ru/news/itogi-2018-gchp-goda-proekty-sobytiya-i-iniciativy> (дата обращения 31.10.2019).

<sup>2</sup> Иголкина Л. М. Развитие взаимодействия государства и бизнеса в условиях смешанной экономики // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2013. № 4. С. 342.

Страна	Транспортная инфраструктура	Водоснабжение	Переработка отходов и защита окружающей среды	Энергетика	Здравоохранение	Образование	Культура	Пенитенциарная система	Инновационная деятельность
Голландия	+								+
Греция	+								
Израиль					+				+
Индия		+							+
Ирландия	+	+	+		+	+		+	+
Исландия					+				+
Испания	+	+			+				
Италия			+						+
Канада	+	+	+					+	+
Китай	+	+	+	+					+
Норвегия									+
Португалия	+	+							
США	+	+						+	+
Финляндия	+				+				+
Франция	+	+	+	+	+				+
Швеция									+
Южная Африка	+	+						+	
Япония				+			+	+	+

Если анализировать использование ГЧП по странам, то в зависимости от уровня социально-экономического развития страны картина будет меняться. В странах «Большой семерки» на первом месте — здравоохранение, на втором — образование, на третьем — автомобильные дороги. Так, в США наиболее приоритетной отраслью являются автодороги, в Великобритании — здравоохранение и образование, в Германии — образование, в Италии, Канаде и Франции — здравоохранение.

Лидирующей отраслью по использованию успешно завершенных ГЧП-проектов по другим развитым странам, таким как Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, а также Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур и др., является строительство дорог и только потом — образование

и здравоохранение. Такая закономерность использования проектов ГЧП по отраслям прослеживается и в странах с переходной экономикой, и в развивающихся странах: чем дальше страна находится по уровню своего развития от уровня стран «Большой семерки», тем больше проектов ГЧП реализуется по строительству дорог, тоннелей и мостов, аэропортов и тюрем<sup>1</sup>.

Таким образом, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой ГЧП в отраслях здравоохранения и образования (в отличие от автодорог) не будут приоритетными. Учитывая более низкий уровень экономического развития в этих странах, на первое место по приоритетности привлечения инвестиций с помощью ГЧП должна выйти транспортная инфраструктура. В странах с переходной экономикой, таких как страны Центральной и Восточной Европы (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния), Балтии (Латвия) и СНГ (Украина) по применению ГЧП лидируют автодороги, строительство мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов.

В развивающихся странах — Индии, Бразилии, Чили, Гонконге, Мексике, Саудовской Аравии, Объединенных Арабских Эмиратах, как и в предыдущей группе стран на первом месте по количеству ГЧП находятся автодороги, на втором месте — аэропорты, тюрьмы и водоочистные сооружения.

В ряде восточноевропейских стран в отраслях транспортной инфраструктуры и в городском хозяйстве активно используются методы ГЧП. Причем конкретный опыт оказался неоднозначным: наряду с успешными случаями имелись и случаи проблемных, не всегда удачных решений.

В целом согласно мировому опыту государство организует регулирующую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех направлениях. Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью в частности. Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением государственно-частного партнерства, разрабатывает его формы и методы, а также конкретные механизмы.

Контрольные и регулирующие функции в сфере ГЧП от имени государства могут осуществляться либо профильными министерствами и ведомствами, либо специально уполномоченными органами. При этом специальные агентства могут создаваться государством для каждой отрасли экономики, в которой развиваются партнерства, главным образом концессии (например, в Польше созданы со-

---

<sup>1</sup> Игнатюк М. А. Указ. соч.

ответствующие институциональные структуры отдельно для автомобильных, железных дорог, электроэнергетики, лесного хозяйства и др.). Государство может также создать единый агентский орган для всех или для большинства секторов экономики, как, например, в Сербии, Хорватии.

Из стран бывшего СССР законы о ГЧП приняты в Украине, Молдове, Кыргызстане, в 2019 г. — в Армении.. В других странах СНГ существуют отдельные акты, регулирующие различные формы ГЧП.

## **4.7. Государственно-частное партнерство в России: современный опыт**

Современный этап развития ГЧП в России начинается с реализацией ряда соглашений о разделе продукции в 1990-х гг., в то время как ряд исторических примеров, включая концессии 1920-х гг., кратко описаны в параграфе 1.1. В научной литературе проблемы ГЧП активно прорабатываются с начала 2000-х гг., практическое применение обусловлено принятием Закона о концессиях в 2005 г., ряда региональных законов о ГЧП в 2002—2018 гг. и Закона о ГЧП в 2015 г.

Приоритетными сферами применения ГЧП в период 2000—2010-х гг. выступали:

- развитие транспортной инфраструктуры, в первую очередь автодорог;
- жилищно-коммунальное и энергетическое хозяйство;
- здравоохранение и социальные услуги (образование, культура, спорт и туризм);
- развитие IT-инфраструктуры.

Перспективными сферами считаются:

- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации;
- развитие инновационной и производственной инфраструктуры;
- негосударственные пенсионные фонды.

В России на 2020 г. реализуется более 3600 проектов ГЧП, из которых 20 — федерального, 400 — регионального, более 3200 — муниципального уровней.

Наибольшую часть вложенных частных средств аккумулируют проекты в отраслях транспортной инфраструктуры (62 %), коммунально-энергетической инфраструктуры (29 %), прочих сферах (9 %).

Тенденции развития ГЧП, характерные для 2010-х гг., состоят в следующем:

— последовательное увеличение доли частных вложений в общем объеме капитальных затрат в проекты ГЧП уровня не более 50 % в начале 2010-х гг., до 69—70 % в 2017—2019 гг.;

— постепенное приближение к схемам классического проектного финансирования, возложение на инвестора большей части коммерческих рисков, несение рисков строительства и эксплуатации одним субъектом;

— расширение форм государственной поддержки и усложнение роли специального государственного участника;

— совершенствование способов обеспечения кредитов, заключение «прямых соглашений» между инвесторами и кредиторами, государством и кредиторами;

— расширение возможностей использования ГЧП после введения в действие нового законодательства. Например, с появлением механизма финансирования «бюджетного плеча» в инфраструктурных проектах на муниципальном и региональном уровнях.

На начало 2019 г. работает достаточно широкий спектр институтов развития ГЧП: Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ), АО «Российская венчурная компания», крупные подразделения в банках ВЭБ (Внешэкономбанк — Банк развития) и ВТБ, ГК «Автодор», технологические платформы, торгово-промышленные палаты, особые экономические зоны, технопарки и др. (подробнее см. кейс 2).

В период 2006—2015 гг. важную функцию по развитию механизмов ГЧП выполнял Инвестиционный фонд Российской Федерации (ИФ), сформированный 1 января 2006 г. и фактически ликвидированный в 2016 г.<sup>1</sup>

При отборе проектов на финансирование из ИФ использовался ряд критериев: проекты должны были быть стратегически важными (отвечать приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации или отдельных субъектов РФ, определенных концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, концепцией совершенствования региональной политики Российской Федерации и другими документами стратегического планирования), иметь положительные социальные эффекты. Необходимо было доказать, что проект невозможно реализовать без государственной поддержки. В то же время длительная процедура утверждения заявки, совмещающая формы государственной оценки (положительные заключения профильных ведомств, администраций регионов и пр.) и оценки инвестицион-

---

<sup>1</sup> Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Утверждены постановлением Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 (утратило силу с 03.01.2018 на основании постановления Правительства РФ от 23.12.2017 № 1623).

ных консультантов, привлеченных заявителем и государством, усложняла процедуру взаимодействия с Фондом.

В период 2006—2014 гг. государственную поддержку ИФ получили 12 проектов общегосударственного значения стоимостью не менее 5 млрд руб. и 39 региональных инвестиционных проектов стоимостью не менее 0,5 млрд руб. в сферах производственной и транспортной инфраструктуры, жилищного хозяйства на общую сумму 235 млрд руб., выделенных Фондом<sup>1</sup>.

Основными целями применения и развития ГЧП в России следует считать привлечение частных средств для покрытия дефицита потребностей в финансировании проектов общественной инфраструктуры и повышение эффективности бюджетных расходов. Длительное время важным приоритетом считалось изменение соотношения государственных и частных средств, привлекаемых в проекты ГЧП, в пользу частных средств. В настоящее время наиболее активно вкладывают частные средства в небольшие по размеру проекты муниципального и регионального уровней (см. далее).

В конце I полугодия 2018 г. Национальный центр ГЧП опубликовал результаты ежегодного исследования, в котором выделены основные достижения и тенденции развития ГЧП в России на начало 2018 г.<sup>2</sup> (далее — Доклад). В Докладе, в частности, указано:

— прошли стадию коммерческого закрытия (подписания соответствующих соглашений / договоров) накопительным итогом 2980 проектов ГЧП;

— совокупные инвестиционные обязательства публичной и частной стороны составляют в этих проектах 2,618 трлн руб., из них частных — 1,827 трлн руб. (69 %);

— на стадии принятия решения о реализации и конкурсного отбора находятся 248 инфраструктурных ГЧП-проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций в размере 344,1 млрд руб.;

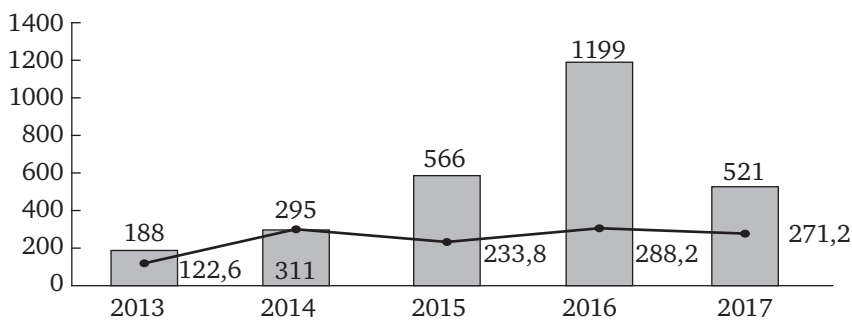
— на стадиях инициирования и структурирования находятся еще примерно 1000 проектов, которые были представлены в Программу поддержки проектных ГЧП-инициатив, объем планируемых к привлечению инвестиций по ним составляет около 2,0 трлн руб.

В 2014—2017 гг. запускалось в среднем 550 проектов ГЧП, обеспечивая ежегодный приток частных инвестиций около 250 млрд руб. (рис. 4.6).

---

<sup>1</sup> Справочные материалы по проектам, реализуемым с привлечением средств Инвестиционного фонда Российской Федерации (на май 2015 г.) / Минэкономразвития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/prigovpartnerdev/201505222> (дата обращения 25.01.2020).

<sup>2</sup> Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации + Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2017—2018. М.: Национальный Центр ГЧП, 2018.



**Рис. 4.6. Количество проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия в соответствующем году, и объем частных инвестиций (капитальные затраты) в этих проектах по годам<sup>1</sup>:**

■ — количество проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия;  
 — — объем частных инвестиций, млрд руб.

Существенное снижение количества проектов в 2017 г., но сохранение при этом того же объема «законтрактованных» инвестиционных обязательств связано в первую очередь с введением региона в качестве стороны концессионного соглашения в отношении централизованных систем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, что уменьшило количество проектов, но увеличило их «средний размер». В отношении муниципальных проектов ГЧП, которые составляют наибольшее число проектов, отмечалось, что «на поток» их реализация была поставлена максимум в 15—20 регионах Российской Федерации, где активно применяются концессионные механизмы<sup>2</sup>.

Ядро рынка проектов ГЧП формируется за счет проектов свыше 1 млрд руб. Таких проектов в 2018 г. — 158, с суммарным объемом частных инвестиций — 1,7 трлн руб. (рис. 4.7).



**Рис. 4.7. Распределение частных инвестиций в проектах ГЧП по категории свыше 1 млрд руб., млрд руб.<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Доклад, С. 24.

<sup>2</sup> В 2017 г. ожидается пять основных трендов ГЧП // Портал «Центр развития ГЧП. Раздел «Новости». URL: <http://pppcenter.ru/29/novosti/pppcenter-news/v-2017-godu-ozhidaetsya-ryat-osnovnyix-trendov-gchp.html> (дата обращения 26.10.2019).

<sup>3</sup> Доклад, С. 25



Наблюдается устойчивый рост «законтракованных» инвестиционных обязательств частных партнеров (рис. 4.8).

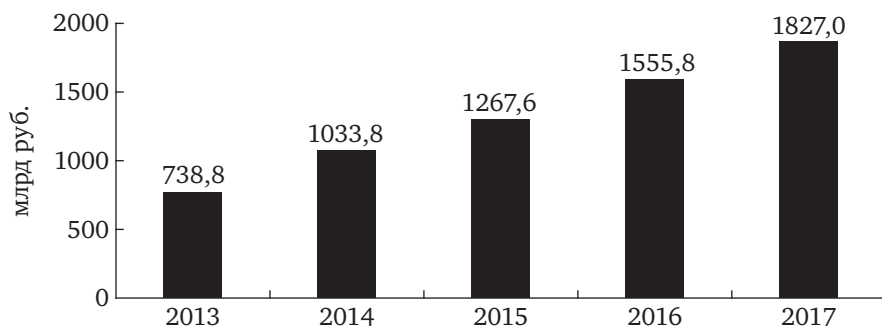


Рис. 4.8. «Законтракованные» инвестиционные обязательства частных партнеров в проектах ГЧП по годам накопленным итогом<sup>1</sup>

Основной формой реализации проектов в форме государственно-частного партнерства продолжает оставаться концессия: На конец 2019 г. почти 3 тыс. проектов (82,5 % от общего числа) в основном в коммунальной и энергетической сфере на муниципальном уровне уже реализуются и законтракованы в форме концессионного соглашения. Термин «частный партнер» по сравнению с термином «концессионер» стал использоваться более активно с 2016 г. после принятия Закона о ГЧП в основном в соглашениях о ГЧП / МЧП в социальной сфере (здравоохранение, образование). В единой информационной базе по инфраструктурным проектам «Росинфра» в конце 2019 г. имеются сведения о нескольких десятках проектов, заключенных в форме СГЧП / СМЧП<sup>2</sup> (примерно 2 % от общего числа 3500 проектов). Таким образом, более чем за 4 года действия Закона о ГЧП количество проектов на его основе пока является незначительным по сравнению с числом проектов на основе более «привычного» Закона о концессиях.

В Докладе отмечается, что ряд проектов реализуется сегодня в иных организационно-правовых формах, близких к ГЧП, в частности:

- долгосрочное инвестиционное соглашение, контракт жизненного цикла, заключаемые в рамках Закона № 223-ФЗ<sup>3</sup>;
- контракт жизненного цикла, долгосрочный муниципальный контракт и офсетная закупка в рамках Закона № 44-ФЗ<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Доклад. С. 25.

<sup>2</sup> <http://www.pppi.ru/projects?page=3&form=11> (дата обращения 26.10.2019).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

— долгосрочный договор аренды публичной собственности, который подразумевает определенные инвестиционные обязательства арендатора (нормы ГК РФ и Закона № 135-ФЗ<sup>1</sup>);

— специальный инвестиционный контракт (СПИК) в рамках Закона № 488-ФЗ<sup>2</sup>.

Общее число таких квази-ГЧП-проектов на 2018 г. составляет 410 (15 % от общего числа ГЧП-проектов), а частные инвестиционные обязательства — 871,4 млрд руб. Наибольший объем частных инвестиций в такие проекты был привлечен в 2013—2014 и 2016—2017 гг. (рис. 4.9).

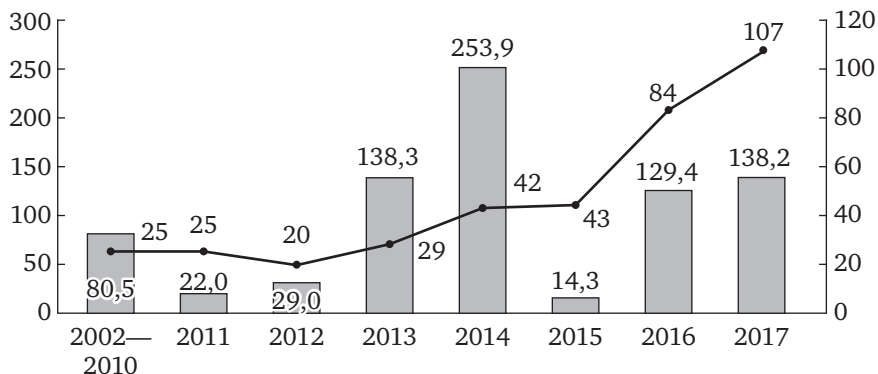


Рис. 4.9. Распределение количества и объема частных инвестиций в квази-ГЧП проектах по годам заключения соглашения<sup>3</sup>

Большинство проектов квази-ГЧП реализуется в регионах с развитым инвестиционным законодательством. Например, самые крупные квази-ГЧП-проекты реализуются в Москве: контракты жизненного цикла в общественном транспорте, комплексный договор на развитие инфраструктуры обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО), строительство транспортно-пересадочных узлов (ТПУ) в рамках корпоративных моделей. В отраслевом разрезе наиболее часто данные формы используются для реализации проектов в социальной сфере (примерно 40 %).

Одним из достижений последних лет следует считать тот факт, что отношение объема частных инвестиций в проектах ГЧП к номинальному ВВП в России в 2014—2017 гг. существенно увеличилось, что позволило приблизиться к уровню стран со схожей структурой экономики (рис. 4.10).

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности».

<sup>3</sup> Доклад. С. 30.

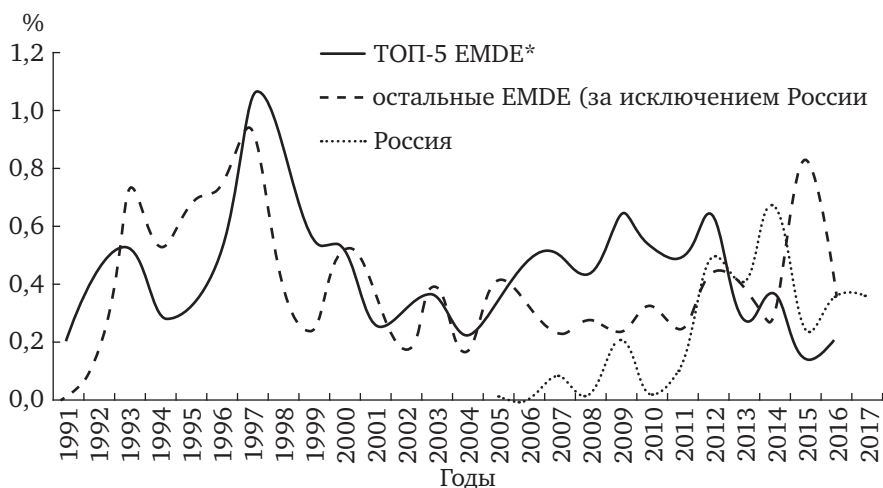


Рис. 4.10. Динамика инфраструктурных инвестиций (государственных и частных), законтрактованных в рамках ГЧП-проектов, по ключевым отраслям (% от ВВП)<sup>1</sup>: EMDE (Emerging and Developing Economies) — экономики развивающихся стран. TOP 5 EMDE — Китай, Индия, Бразилия, Аргентина, Турция.

Однако по объему инвестиций, привлеченных в ГЧП-проектах, в расчете на душу населения Россия пока отстает от большинства стран (рис. 4.11).

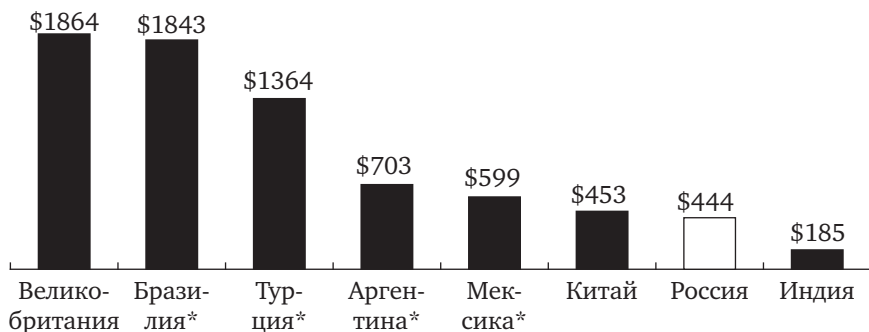


Рис. 4.11. Примерные капитальные затраты в реализуемых в настоящий момент ГЧП-проектах в расчете на душу населения, сравнение по странам, \$ США в постоянных ценах 2016 г.<sup>2</sup>

Большая часть проектов в формате ГЧП реализуется в России в следующих областях (рис. 4.12): коммунально-энергетическая инфраструктура (82 % по числу проектов и 27 % по объему инвестиций), социальная инфраструктура (13 % по числу проектов и 13,5 % по объему инвестиций), транспортная инфраструктура (3 % по чис-

<sup>1</sup> Доклад. С. 26.

<sup>2</sup> Доклад. С. 26.

лу проектов и 56 % по объему инвестиций). Проекты в информационно-коммуникационной и прочих сферах ГЧП составляют 2 % по числу проектов и 3,5 % по объему инвестиций. В таких сферах, как оборона<sup>1</sup>, поддержание правопорядка, фундаментальная наука, законодательная деятельность и в ряде других сфер ответственности государства, ГЧП не используется.

Сфера/отрасль	Социальная	Коммунальная	Энергетическая	Транспортная
1	Здравоохранение	Централизованные системы водоснабжения и водоотведения	Производство, распределение и передача тепловой энергии	Автомобильные дороги
2	Образование	Переработка и утилизация ТБО	Производство, распределение и передача электрической энергии	Авиационный транспорт
3	Спорт	Очистные сооружения	Распределение и передача газа	Железнодорожный транспорт
Л	Туризм	Гидротехнические сооружения		Морской и речной транспорт
5	Культура	Городское благоустройство		Общественный транспорт
6	Социальное обслуживание			Трубопроводный транспорт

Рис. 4.12. Основные сферы применения ГЧП в России

Первыми массовыми сферами применения ГЧП в России стали автодорожная и коммунально-энергетическая инфраструктура. В России один из самых низких показателей среди развитых стран по насыщенности автодорогами, аэропортами, а также иной транспортно-логистической инфраструктурой, что является серьезным препятствием для ускорения роста российской экономики. Так, состояние транспортной инфраструктуры в настоящее время не обеспечивает в достаточном объеме потребности российской экономики и конкурентоспособность международных грузоперевозок через территорию страны. В этой связи в России с начала 2000-х гг. стали

<sup>1</sup> Единственный проект, связанный с обеспечением армии, был структурирован в 2018 г.

активно рассматриваться возможности строительства платных автодорог с использованием механизма ГЧП.

Применение концессий в дорожном хозяйстве, в основном в строительстве платных автомобильных дорог, обусловлено такими проблемными факторами:

- низкой плотностью автомобильных дорог с твердым покрытием;

- существенным снижением скорости движения. Если в Европе средняя скорость перемещения грузов равна 1000 км в день, то в России — не более 300 км в день;

- увеличением транспортных издержек в экономике. Например, плохая дорожная инфраструктура приводит к тому, что транспортная составляющая в себестоимости продукции в России достигает в среднем 20 %, тогда как в развитых странах этот показатель не превышает 8 %;

- ухудшением экологической обстановки в населенных пунктах. Так, уровень загрязнения воздуха на территории, прилегающей к федеральной автомобильной дороге М-10, превышает в 3—5 раз принятые в Российской Федерации санитарные нормы. За один час только на одном километре трассы М-10 объем вредных выбросов в атмосферу достигает 247 кг;

- снижением безопасности дорожного движения. Например, уровень аварийности на трассе М-10 превышает почти в 3 раза среднее по России нормативное значение;

- снижением возможностей использования географических преимуществ и транзитного потенциала в регионах России.

Для стимулирования развития автодорожной инфраструктуры в России фактически была проведена административная реформа организации управления дорожным хозяйством. В 2009 г. в дополнение к существующему Федеральному дорожному агентству (Росавтодор) была создана новая структура — государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор»). Одна из основных задач «Автодора» заключается в формировании сети высокоскоростных автомагистралей при помощи механизма государственно-частного партнерства. Большинство построенных платных автодорог и часть перегруженных федеральных трасс переданы в бессрочное доверительное управление ГК «Автодор».

В федеральном законодательстве с 2007 г.<sup>1</sup> детально определены аспекты создания и использования платной автомобильной дороги или участка автомобильной дороги. Реализация инвестиционных проектов в сфере дорожного хозяйства, в том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

раскрыта в «Методике по структурированию инвестиционного проекта для возможности применения различных инвестиционных механизмов»<sup>1</sup> (далее — Методика). Для реализации инвестиционных проектов в сфере дорожного хозяйства Методикой рекомендовано 13 форм ГЧП, из них 5 могут быть использованы в случае строительства и эксплуатации платной автомобильной дороги на основе концессионных соглашений.

Ряд лет функционируют несколько платных автомобильных дорог и некоторые другие объекты транспортной инфраструктуры, реализованные по схеме ГЧП. К ним относятся:

- «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге;
- платные участки дороги на федеральной трассе М-4 «Дон»;
- платные участки дороги скоростной автомагистрали М-11 «Москва — Санкт-Петербург»;
- выходы на МКАД с трассы М-1 «Москва — Минск», в обход г. Одинцово;
- платные участки дороги в Псковской области на подъезде к границе с Эстонией;
- трасса «Алтай — Кузбасс»;
- платные мосты (через р. Обь в Барнауле и через р. Каму в районе г. Набережные Челны) и др.

В настоящее время передача автодорог, мостов, путепроводов и тоннелей общего пользования в эксплуатацию на платной основе ведется при условии сохранения их в государственной собственности и контроля со стороны исполнительной власти на основе использования концессионных соглашений.

Министерством транспорта РФ разрабатывается несколько первоочередных проектов платных автодорог. Наиболее крупными из них являются следующие.

- Достройка скоростной автомагистрали «Москва — Петербург» М-11 длиной 650 км.
- Завершение реконструкции Центральной кольцевой автомобильной дороги (ЦКАД) в Московской области.
- Строительство во Владимирской области обхода г. Киржач и др.

Помимо вышеперечисленных проектов, Правительство РФ утвердило проекты по строительству платных автомобильных дорог из Санкт-Петербурга в Хельсинки, автомобильных дорог в районах

---

<sup>1</sup> Распоряжение Росавтодора от 08.09.2014 № 1714-р «Об утверждении Методики по структурированию инвестиционного проекта для возможности применения различных инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, Методики оценки эффективности применения инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, Методики по выбору оптимальных инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, реализации инвестиционных проектов».

Новороссийска, Сочи, Адлера, Владивостока, а также в Калининградской и Астраханской областях. Проекты платных автодорог инициируются и на региональном уровне. Например, в Санкт-Петербурге на этапе проектирования находится ШВСМ («Широтная высокоскоростная магистраль» с мостом через Неву).

Всего же на автодорожную инфраструктуру (по данным на 2020 г.) приходится около 40 % всех привлеченных через ГЧП частных инвестиций в развитие транспортной сферы. В то же время значительные средства уже направлены или реализуются и в другие сегменты транспортной сферы — общественный городской транспорт, железнодорожную и авиационную инфраструктуру, транспортно-пересадочные узлы, авто- и ж/д вокзалы, многоуровневые парковки в составе ТПУ и другие проекты (табл. 4.12).

Таблица 4.12

**Распределение проектов и частных инвестиций в реализуемые проекты ГЧП транспортной сферы в России по отраслям по состоянию на 2018 г.<sup>1</sup>**

Проекты ГЧП транспортной сферы	Количество проектов	Объем частных инвестиций на инвестиционном этапе (тыс. руб.)
Автодорожная инфраструктура	32	427 701 863
Авиационная инфраструктура и транспорт	12	106 199 714
Транспортно-пересадочные узлы, авто и ж/д вокзалы, многоуровневые парковки в составе ТПУ	17	110 594 585
Общественный городской транспорт	6	162 671 299
Организация парковочного пространства и развитие улично-дорожной сети	6	2 548 954
Морские и речные суда, порты и сопряженная с ними инженерная инфраструктура	5	67 169 620
Железнодорожная инфраструктура	2	1 13 641 584
Инфраструктура таможенно-логистического терминала	1	544 500
Иные элементы обустройства дорог	4	5 143 301
Системы информирования пассажиров	2	35 001 200
Общий итог	87	1 031 216 621

<sup>1</sup> Доклад. С. 34.

Как указывается в Докладе, «масштабное развертывание строительства путепроводов станет безусловным трендом ближайших лет. Данные объекты подразумевают развитие множества сопутствующих объектов, таких как авто- и железнодорожные станции, парковки, строительство развязок и подъездов, реконструкция близлежащих улиц, строительство многофункциональных комплексов и т. д. Создание именно путепроводов позволит получить значимый социально-экономический эффект для региона, а также стать примером для масштабирования такой практики на другие крупные регионы.

В 2017 г. было заключено 17 соглашений о строительстве ТПУ в Москве. Транспортные проекты ГЧП Московского региона в последние годы выводят данный регион в лидеры по России и включают: развитие Московского автотранспортного узла (МАУ), создание легкорельсового трамвая (ЛРТ), строительство Центральной кольцевой автодороги (ЦКАД) и др., а также проекты значительно меньшей стоимости — сооружение путепроводов, региональных автомобильных дорог, парковок, пешеходных переходов над железнодорожными путями и дорогами.

Новый виток развития в 2017 г. получила железнодорожная отрасль. Предложение о заключении концессионного соглашения на финансирование, создание и эксплуатацию Уральской высокоскоростной магистрали подало хозяйственное партнерство «Уральская скоростная магистраль» в декабре 2017 г. Строительство высокоскоростной магистрали «Челябинск — Екатеринбург» объединит потенциал двух уральских миллионников. Проект предполагает 32-летний срок реализации и включает создание новой высокоскоростной железнодорожной магистрали протяженностью около 209 км и сопутствующей инфраструктуры.

В марте 2018 г. Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа и ООО «Уренгой-аэроинвест», входящее в холдинг «Аэропорты Регионов», подписали концессионное соглашение о модернизации аэропорта в Новом Уренгое. Проект предусматривает возведение в аэропорту «нового пассажирского терминала, отвечающего современным требованиям, обустройство парковочного пространства и привокзальной площади, а также полноценную реконструкцию аэродрома. Объем инвестиций компании в модернизацию аэропорта на первом этапе превысит 7,2 млрд руб.»<sup>1</sup>.

Готовятся к запуску в 2019—2020 гг., в частности, следующие проекты (выход на коммерческое закрытие).

- Создание и эксплуатация трамвайной сети по маршруту «станция метро “Купчино” — пос. Шушары — Славянка» в Санкт-Петербурге. Стоимость — 25,9 млрд руб.

---

<sup>1</sup> Доклад. С. 34—35.



- Создание и эксплуатация трамвайной сети по маршруту «г. Петергоф — станция метро “Кировский завод” (“Путиловская”)» на территории Санкт-Петербурга. Стоимость — 14,4 млрд руб.

- Создание, реконструкция и эксплуатация объектов, входящих в систему фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения (ПДД) в Санкт-Петербурге. Стоимость — 28,7 млрд руб.»<sup>1</sup>.

Другой привлекательной для государства сферой развития ГЧП является жилищно-коммунальное хозяйство. Основные проблемы ЖКХ в России — недостаток бюджетных ресурсов, их неэффективное использование. Разработано множество проектов привлечения частных операторов к управлению ЖКХ через механизм концессий.

Всего коммунальных проектов ГЧП в 2018 г. насчитывалось 2429 (82 % от общего числа всех проектов). Общий объем «заключенных» в них инвестиционных обязательств (накопленным итогом) составил 488 млрд руб. (табл. 4.13).

Таблица 4.13

**Распределение проектов и частных инвестиций в реализуемые проекты ГЧП коммунальной сферы по отраслям<sup>2</sup>**

Проекты ГЧП коммунально-энергетической сферы	Количество проектов	Объем частных инвестиций на инвестиционном этапе (тыс. руб.)
Водоснабжение и водоотведение	1 063	169 683 435
Теплоснабжение	1 145	86 006 675
Обращение с твердыми коммунальными отходами	65	170 448 123
Электроснабжение	89	58 661 866
Теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение	64	3 212 247
Газоснабжение	3	30 650
Общий итог	2 429	488 042 997

По данным Счетной палаты России, общий объем принятых инвестиционных обязательств составляет лишь около 14 % от необходимой оценочной потребности в инвестициях в инфраструктуру коммунальной сферы. Для обеспечения стабильной работы системы ЖКХ требуется «привлечение примерно 500 млрд руб. частных инвестиций ежегодно (реалистичный прогноз — 300 млрд руб.)»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Итоги 2018 ГЧП-года: проекты, события и инициативы. URL: <http://www.pprp.ru/news/itogi-2018-gchp-goda-proekty-sobytiya-i-iniciativy> (дата обращения 31.01.2019).

<sup>2</sup> Доклад. С. 36.

<sup>3</sup> Доклад. С. 35.

При этом в 2013—2017 гг. этот уровень составлял 70—90 млрд руб. в год.

Реализация в массовом порядке концессий в ЖКХ наталкивается на следующие проблемы:

- существует недоверие муниципальных органов власти к частным операторам;

- муниципальные активы не всегда зарегистрированы в установленном порядке и поэтому не могут быть переданы в управление частному оператору;

- ограниченный перечень активов, которые могут приниматься российскими банками в качестве залогового обеспечения;

- отсутствует ясность в вопросе выполнения обязательств муниципалитета перед частным оператором в случае нарушения соглашения, другие юридические проблемы;

- существующий механизм ценообразования в области муниципальных услуг, наличие естественных монополий не позволяют прогнозировать эффективность деятельности частных операторов.

С 1 января 2017 г. Федеральным законом от 03.07 2016 № 275-ФЗ были введены новые особенности заключения концессионных соглашений в сфере ЖКХ.

1. Обязательное участие субъекта РФ в качестве самостоятельной стороны в муниципальных концессиях в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем в случае, если полномочия по государственному регулированию тарифов в соответствующей сфере не переданы муниципальному образованию.

2. Возможность передачи в концессию имущества, часть которого не была зарегистрирована в установленном порядке.

Крупных концессий свыше 500 млн руб. примерно 100 на рынке. Проектов свыше 10 млрд руб. на рынке проектов ЖКХ — единицы (как правило, это реконструкция систем водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в крупных городах России). Такие проекты заключены в Волгограде, Саратове, Самаре, Тюмени, Архангельске. По экспертным данным, средний срок реализации проекта ГЧП в сфере ЖКХ составляет до 10 лет и только около 10 % заключают на 15 и более лет, средняя стоимость концессии в ЖКХ — примерно 150 млн руб.

В целом проекты в коммунальном секторе отличаются невысокой стоимостью капитальных затрат, понятной схемой возврата инвестиций и гарантированным спросом. Но эта схема работает только в случае с населенными пунктами свыше 250 тыс. человек. Если говорить о малых поселениях, то их привлекательность не столь очевидна. Поддержание системы ЖКХ осуществляется в пределах средств, предусмотренных тарифами на коммунальные ресурсы,

но этих средств не хватает, а износ инфраструктуры обгоняет вложенные средства. Практика заключения концессионных соглашений показывает, что частный партнер в основном инициирует участие в инвестировании объектов коммунальной инфраструктуры, не имеющих значительного процента износа.

В сегменте коммунальной инфраструктуры работает специальный инструмент господдержки — программа Фонда содействия реформированию ЖКХ, позволяющая получить бюджетное финансирование на «посевной» (подготовительной) стадии проекта или субсидирование процентной ставки. Возможность приобрести дополнительные средства на подготовку проекта — существенное условие для рынка проектов ГЧП коммунальной сферы. Но важным фактором дальнейшего развития данного рынка является появление полноценного «института развития», который позволит получить доступ к дополнительным финансовым источникам для предоставления «бюджетного плеча» в коммунальных концессиях, особенно в малых городах. Существенным импульсом 2017 г. стала разработка и внедрение коробочных решений от Сбербанка.

Рынок ГЧП в России в 2018 г. пополнился новым направлением: созданием объектов инфраструктуры в сфере обороны и безопасности. Первый подобный проект был запущен в 2018 г. вслед за внесением в 2015 г. поправок в концессионное законодательство, сделавших возможным заключение соглашений в отношении объектов инфраструктуры для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных сил РФ. В сентябре 2018 г. между Минобороны России и ООО «ПЛК Архангельск» (подконтролен НИЦ «Курчатовский институт») было подписано концессионное соглашение по проекту создания производственно-логистического комплекса для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных сил РФ в Архангельской области. Общий объем инвестиций в создание объекта составит 15 млрд руб., а затраты инвестора будут компенсированы «платой за доступность»<sup>1</sup>.

В силу масштабных инвестиционных программ Минобороны России выход ведомства на рынок ГЧП может предвещать запуск целого портфеля инвестиционных проектов. Также ожидаются первые концессии и соглашения о ГЧП в отношении пунктов пропуска через границу. В свете расширения перечня объектов ГЧП в сторону сферы сельского хозяйства впервые в течение 2017 г. были заключе-

---

<sup>1</sup> «Плата за доступность», как правило, включает компенсацию затрат на создание и эксплуатацию объекта, а также обеспечение необходимого уровня доходности и покрытие расходов на обслуживание долгового финансирования. Таким образом, основной источник возврата инвестиций частного партнера — платежи из бюджета публичной стороны (публичного партнера / концедента), а не самостоятельная реализация услуг потребителям.

ны проекты ГЧП в форме корпоративного партнерства в Дагестане и Ямало-Ненецком автономном округе.

В то же время анализ объектов соглашений ГЧП позволяет констатировать факт отсутствия использования механизмов ГЧП в сфере НИОКР и инновационной деятельности. Несмотря на то что в значительном числе реализуемых проектов ГЧП используются современные инновационные технологии, материалы и (или) оборудование, научные исследования и создание инноваций пока не стали самостоятельным объектом ГЧП в России. При этом в ряде развитых стран сфера инноваций считается приоритетным направлением развития ГЧП (см. параграф 4.8).

В качестве потенциально проблемной сферы ГЧП также можно выделить коммуникации с населением и пользователями систем, вводимых в эксплуатацию с использованием ГЧП. Так, в 2015 г. стартовали нововведения, связанные с созданием систем контроля безопасности ПДД, весогабаритного контроля, комплексной системы взимания платы по проекту «Платон» с финансовым партнером в лице АО «Газпромбанк». В ходе последовавших масштабных протестов водителей и владельцев большегрузов выявилась ситуация, что, помимо соблюдения финансово-экономических показателей проекта (объем и норма возврата инвестиций, срок окупаемости и др.), к сферам, где частному партнеру требуются тщательно разработанные механизмы управления рисками, относятся информационные коммуникации вокруг проекта.

Обоснованность затрат на создание системы взимания платы за проезд в размере 27 млрд руб. осталась «коммуникационно нерегулированной» для широкой общественности проблемой. Реализация проекта «Платон» вызвала негативную реакцию у пользователей системы — владельцев большегрузных автомобилей, а акции протестующих освещалась в важнейших СМИ федерального уровня. Широкий общественный резонанс позиции противников реализации проекта стал указанием на необходимость взаимодействия с общественными организациями, СМИ и профессиональным сообществом, а также практическим примером по управлению информационными рисками проекта ГЧП<sup>1</sup>.

**Региональные особенности развития ГЧП в России.** Опыт разработки и реализации проектов ГЧП к 2019 г. имелся во всех субъектах Российской Федерации, кроме республик Калмыкия и Марий Эл. Однако дифференциация регионов по количеству проектов и объему вложений является существенной. В большей части российских регионов проекты ГЧП единичны или только начинают «ставиться на поток». Лидерами по объему привлеченных

---

<sup>1</sup> Радущинский Д. А. Влияние государственно-частного партнерства на развитие коммуникативной среды инновационной экономики // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2016. № 5. С. 54—63.

частных средств в проекты на региональном уровне являются Москва (582 млрд руб.), Санкт-Петербург (320 млрд руб.), Ямало-Ненецкий автономный округ (129 млрд руб.), Волгоградская область (90 млрд руб.), Московская, Ростовская, Самарская и Свердловская области (от 47 до 76 млрд руб.).

В целом по результатам исследования Министерства экономического развития РФ и АНО «Национальный Центр ГЧП» (ранее — АНО «Центр развития ГЧП»), посвященного комплексной оценке развития института государственно-частного партнерства в регионах России, лидирующие позиции по уровню развития ГЧП в 2018—2019 гг. занимали<sup>1</sup>: Москва, Санкт-Петербург, Московская, Самарская области, Республика Башкортостан, Пермский край, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Тамбовская, Нижегородская и Новосибирская области. Для них характерны успешный опыт реализации проектов на региональном и муниципальном уровнях, высокий инвестиционный потенциал, развитая нормативная правовая база, регулирующая вопросы организации ГЧП. Наименее развита практика ГЧП в национальных субъектах РФ — республиках Калмыкия, Северная Осетия — Алания, Тыва, Адыгея, Карачаево-Черкесия, Ненецкий автономный округ, Ингушетия, Чечня, а также в Орловской, Тверской, Брянской и Курской областях.

Согласно анализу, который Центр ГЧП проводил ранее, неравномерное развитие института ГЧП в различных регионах и другие сложности с внедрением ГЧП в России в 2000—2010-е гг. обусловлены рядом причин, среди которых немаловажное место занимают *различия в интересах сторон*. Так, региональные чиновники хотели бы переложить бремя содержания изношенной инфраструктуры на бизнес, не имея возможности софинансирования проектов, либо привлечь в регион деньги из федеральных источников. Бизнес рассматривает ГЧП как способ получения преференций со стороны органов власти или канал доступа к перспективным с точки зрения быстрой окупаемости и прибыли инфраструктурных объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности (земли, водоканалы, объекты теплоснабжения, здания и др.)<sup>1</sup>.

Возможности федеральных властей по финансированию всех проектов ограничены, поэтому с их точки зрения большинство проектов регионального масштаба должно реализовываться без участия федерального бюджета и средств ИФ. Однако зачастую именно *финансовое участие федерального бюджета создает уверенность частного сектора в реализуемости проекта* и достижении приемлемых экономических и финансовых результатов. Частные инвесторы в проектах регионального масштаба стараются не вкладывать в про-

---

<sup>1</sup> Доклад. С. 40—50.

ект в основном собственные средства и таким образом не брать на себя ответственность за результаты реализации проектов ГЧП. Ситуацию с частными вложениями инвесторов характеризует статистика по предоставлению капитальных грантов из бюджета (софинансирование части затрат на создание объекта инфраструктуры на инвестиционном этапе). Так, по состоянию на 2018 г. «капгрант» предусмотрен<sup>1</sup>:

— в 12 из 17 (70 %) федеральных проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия, при этом соотношение бюджетного участия к частному — 1 : 0,43;

— 63 из 321 (19,6 %) регионального проекта ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия, при этом соотношение бюджетного участия к частному — 1 : 3,95;

— 238 из 2634 (9 %) муниципальных проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия, при этом соотношение бюджетного участия к частному — 1 : 10,2.

Данная ситуация свидетельствует о том, что чем крупнее проект, тем сложнее привлечение частного финансирования в достаточном объеме.

Традиционно выделяют несколько препятствий на пути развития практики ГЧП в регионах России<sup>2</sup>.

1. Риски и опасения частных компаний, ограничивающие вложение средств в инфраструктурные проекты, включая коррупционные риски и внеэкономические ограничения для иностранных инвестиций.

2. «Барьер компетентности»: недостаток квалифицированных кадров в частных компаниях, владеющих ГЧП-инструментарием, а также чиновников регионального уровня, способных подготовить и «упаковать» проект для инвесторов.

3. Недостаток долгосрочного финансирования: снижение доступности финансовых средств в период после 2014 г., сокращение объемов финансирования в регионы в условиях кризиса.

Опыт реализации проектов ГЧП на территории РФ показал, что перспективным инструментом финансирования инфраструктурных проектов с помощью ГЧП являются инфраструктурные облигации. *Инфраструктурные облигации* — это чаще всего долгосрочные (из-за длительного срока окупаемости ГЧП-проектов) эмиссионные долговые ценные бумаги, владелец которых имеет право получить от выпустившего их эмитента (частных корпораций или государственных компаний) для финансирования строительства инфраструктурного объекта в оговоренный срок их номинальную стоимость деньгами (или в виде иного имущественного эквивалента)

<sup>1</sup> Доклад. С. 36.

<sup>2</sup> GR. Взаимодействие бизнеса и органов власти: учебник и практикум. М. : Юрайт, 2017.

и процент (купон) от их номинальной стоимости (либо иные имущественные права). Государственные органы власти также предоставляют гарантии по выпускаемым облигациям, что делает их привлекательными для большего числа участников рынка, так как снижается риск. Покупателями таких облигаций чаще всего становятся инвесторы (пенсионные фонды, страховые компании и т. д.), которые при их покупке закладывают долгосрочную доходность без риска для собственного капитала.

В настоящее время в России имеют место ограничения, препятствующие широкому использованию института инфраструктурных облигаций для финансирования проектов ГЧП. Например, инфраструктурные облигации допускается использовать для привлечения инвестиций лишь в том случае, если потенциальный объект ГЧП находится в собственности субъекта РФ, а не муниципальных образований<sup>1</sup>. Одной из целей образования Национальной ассоциации концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ) в 2015 г. является преодоление существующих ограничений и расширение возможностей применения инфраструктурных облигаций. НАКДИ объединила основных участников рынка концессионных проектов, в структуре финансирования которых предусматриваются концессионные облигации (частный случай инфраструктурных облигаций).

Для совершенствования действующих и выработки новых механизмов развития ГЧП в 2018 г. была утверждена «дорожная карта» по развитию инструментария государственно-частного партнерства («инфраструктурная ипотека»)<sup>2</sup> Документ содержит 16 мероприятий, направленных на развитие механизмов строительства и реконструкции инфраструктуры в России, совершенствование законодательства в сфере ГЧП и институциональной среды ГЧП в целях реализации долгосрочных инфраструктурных проектов и повышения их инвестиционной привлекательности для частных инвесторов.

## **4.8. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере**

Инновационная сфера для государственно-частных партнерств является относительно новым предметом сотрудничества по сравнению с общественной инфраструктурой. Развитие инновационной

---

<sup>1</sup> *Игнатюк М. А.* Указ. соч.; *Марковская Е. И.* Оценка рисков долгосрочного финансирования инвестиционных проектов в российских условиях // Аудит и финансовый анализ. 2013. № 5.

<sup>2</sup> План мероприятий («дорожная карта») по развитию инструментария государственно-частного партнерства» (утв. Правительством РФ 05.03.2018 № 1775п-П19).

деятельности в развитых странах осуществляется усилиями и государства, и частного сектора. В результате интенсивное развитие отраслей инновационной экономики в передовых странах опирается сегодня именно на эффективное государственно-частное партнерство как по сути, так и во многих случаях по форме.

Создание инновационной системы в развитых странах сформировало следующее представление о ролях участников. Государство содействует производству фундаментальных знаний и задает направления развития технологиям стратегического характера, создает инновационную инфраструктуру и обеспечивает благоприятный режим для инновационной деятельности частных компаний, а частный бизнес, выбирая для себя благоприятную среду, создает новые технологии на основе передовых исследований и разработок, участвует в трансфере и занимается коммерциализацией инноваций.

Инновационную деятельность отождествляют прежде всего с фундаментальными и прикладными НИОКР. Фундаментальные исследования в абсолютном большинстве стран финансируются государством, в то время как прикладные — частными компаниями, осуществляющими коммерциализацию разработок. Выделяют четыре основных способа присутствия государства в инновационной деятельности: через прямое участие (финансирование государственных структур, занимающихся инновациями); посредством государственного заказа и организациям, исследовательским лабораториям и центрам разных форм собственности; путем предоставления безвозмездных субсидий (грантов) на проведение фундаментальных научных исследований организациям, исследовательским лабораториям и научным центрам разных форм собственности; налоговые, имущественные и иные льготы предприятиям и организациям, осуществляющим научную и инновационную деятельность.

Такие формы взаимодействия, как государственный заказ, предоставление грантов, предоставление льгот, широко используются государством для стимулирования инновационной деятельности частным бизнесом, однако их неверно было бы отождествлять с практикой ГЧП. Совокупность различных инструментов государственной поддержки инноваций формирует эффективную модель взаимодействия государства и частного бизнеса в инновационной сфере, при этом в ряде наиболее передовых стран ГЧП становится центральным механизмом этого инструментария.

Как в мире, так и в России наличие других устоявшихся форм поддержки инноваций в целом пока еще превалирует над формой отношений в виде ГЧП в инновационной сфере. В частности, лишь очень небольшую часть проектов ГЧП, реализуемых сегодня в России, можно напрямую отнести к инновационной сфере, в наиболее развитых странах доля таких проектов гораздо выше. Однако наличие общего предмета для партнерства и опыт применения



ГЧП в России на федеральном уровне и в регионах в ряде отраслей, принятие Закона о ГЧП позволяют предполагать возможности появления отношений и проектов ГЧП и в инновационной сфере, как ранее это произошло в отраслях создания общественных благ (транспортная, социальная инфраструктура).

За рубежом ГЧП в инновационной сфере наиболее часто реализуются в форме среднесрочных программ исследований (на 3—10 лет). В качестве примеров можно привести «Программу кооперативных исследовательских центров» в Австралии, программы центров компетенции в Австрии, «Национальные центры технологических исследований и инноваций» во Франции, программу «Ведущие технологические институты в Нидерландах», «Программу технологических центров поддержки» в Испании и др.<sup>1</sup> При этом значительная часть средств на инвестиции в сферу НИОКР в рамках партнерств государства и частного бизнеса в наиболее развитых странах привлекается из-за рубежа (рис. 4.13).



Рис. 4.13. Инвестиции в сферу НИОКР в Австрии в 2014 г. (оценочно), млн евро<sup>2</sup>

В западных странах уже сформировалась определенная модель использования ГЧП при решении задач финансирования инновационных проектов и развития инновационной инфраструктуры. Общим местом при финансировании совместных инновационных проектов является то, что государственное субсидирование доминирует на ранней, наиболее рискованной стадии финансирования инновационных проектов, когда требуются «деньги для посева» (*seed money*). В дальнейшем научные результаты, полученные на ранних стадиях НИОКР, должны быть использованы частным сектором

<sup>1</sup> Казанцев А. К., Рубальтер Д. А. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере. М. : ИНФРА-М, 2015.

<sup>2</sup> Австрия как партнер в сфере научно-исследовательской деятельности, разработок и инноваций. URL: <http://investinaustria.at/ru/downloads/factsheets-presse/aba-research-2015-ru.pdf> (дата обращения: 16.01.2016).

на стадиях их прикладного доведения, промышленного освоения и реализации потребителям.

Исходя из этого, суть ГЧП в инновационной сфере часто определяют как «координацию интересов и действий государственных и частных участников при доведении научных результатов до инноваций»<sup>1</sup>. По другому определению, ГЧП в инновационной сфере является «институциональным и организационным альянсом между государством и бизнесом в целях реализации инновационных проектов в широком спектре инновационной сферы экономики, отраслей промышленности и областей научных исследований»<sup>2</sup>. Основные цели, которые решает государство при помощи ГЧП, заключаются в привлечении финансовых средств частных партнеров для развития признанных приоритетными направлений науки, техники и технологий, в координации действий и взаимосвязей субъектов инновационного процесса, включая малое и среднее предпринимательство. Основные цели и интересы бизнес-структур при вступлении в ГЧП — снижение коммерческих рисков и сроков окупаемости инвестиций в инновации.

Главным вызовом для успешной реализации отношений ГЧП в инновационной сфере является преодоление разрыва между фундаментальными и прикладными разработками, обеспечение долгосрочности и взаимной выгоды отношений между конкретными государственными структурами и частными компаниями, которые вовлечены в процессы передачи результатов фундаментальных исследований для осуществления прикладных разработок и дальнейшей их коммерциализации. Частные компании заинтересованы в «бесплатном» получении результатов фундаментальных научных исследований, покрытии государством собственных рисков, поэтому принятие ими на себя обязательств по компенсации целиком или части понесенных государством затрат является одним из непростых вопросов в рамках отношений ГЧП в сфере инноваций. Со своей стороны, для успешной реализации результатов фундаментальных исследований в коммерческие компании государство должно определенным образом ориентировать исследования на фундаментальной стадии.

Институционально государство во всех странах, осуществляющих исследования, берет на себя ответственность за финансирование в первую очередь фундаментальных стадий исследований. Так как фундаментальные исследования — рискованный этап инновационной деятельности, вложения в который могут окупаться в те-

---

<sup>1</sup> Рубальтер Д. А., Кольцов А. В., Наумов Е. А. Нормативно-правовое обеспечение государственно-частного партнерства в научно-технической и инновационной сферах в России: проблемы и направления совершенствования. М., 2008. С. 25.

<sup>2</sup> Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски.

чение неприемлемо длительного срока или не окупаться вообще, в частном секторе ими занимаются только отдельные компании. Обычно такие исследования проводятся в рамках исследований в университетах, научных и исследовательских лабораториях и институтах (в России — в институтах РАН). Финансируя их деятельность, государство стремится добиться результатов, которые могут быть в дальнейшем доведены до стадии коммерческого (или военного) использования. Передача результатов фундаментальных исследований в частный сектор в форме патентов, лицензий для дальнейшего доведения до стадии прикладного использования многими рассматривается как наиболее вероятное поле для возникновения долгосрочных отношений между государственными и коммерческими структурами в инновационной сфере, оформляемых в виде ГЧП.

При этом необходимо отделять отношения ГЧП в инновационной сфере от прямого государственного финансирования разработок в частном секторе, которое относят к *государственному заказу*. Такое финансирование имеет достаточно широкое распространение. В США прямое государственное финансирование НИОКР в частном секторе составляет 0,27 % ВВП, всего же на НИОКР тратится от 1,03 до 2,9 % ВВП (по разным данным), из которых около 70 % тратит частный сектор из собственных средств (данные 2010—2012 гг.)<sup>1</sup>. Таким образом, в США прямое государственное финансирование НИОКР в частном секторе составляет значительную часть государственных расходов на инновации. Отметим, что в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития, напротив, доля прямого государственного финансирования НИОКР в частном секторе составляет всего 7 %, для Китая — менее 5 %, государство в основном финансирует собственные программы и учреждения, а частные компании и исследовательские центры сами находят средства для разработок. В России, как и в США, в отличие от многих других стран государство финансирует достаточно высокую долю НИОКР, выполняемых частным сектором, а именно 56 %<sup>2</sup>. Бюджетное финансирование НИОКР в частном секторе в России имеет статус государственного заказа (оборонного заказа) и не оформляется в виде договоров о ГЧП.

Отметим, что применяемые в различных странах модели государственного финансирования НИОКР отличаются и по другим признакам. Так, в Германии, Дании, Израиле 90—95 % всех правительственных ассигнований на науку — это «сметное» финансирование

---

<sup>1</sup> *Рогов С. М.* Новая шоковая терапия и «реформа РАН»: реалии российской науки (2013). URL: <http://www.perspektivy.info/print.php? ID=243808> (дата обращения: 12.01.2016).

<sup>2</sup> Там же.

научных институтов. В то же время в Южной Корее «сметное» финансирование составляет менее 20 %, а более 80 % государственных ассигнований идет на поддержку конкретных научных проектов<sup>1</sup>.

В США государство сосредоточено на финансировании НИР в достаточно узком спектре частных компаний — всего 0,5 % американских компаний получают 84 % государственных ассигнований на НИР, в то время как в Европе и России данное финансирование в большей степени диверсифицировано между компаниями<sup>2</sup>. Большая степень концентрации на определенных компаниях позволяет, в частности, формировать с ними долгосрочные отношения, которые являются одним из базовых признаков ГЧП.

В США, Японии, странах ОЭСР, Китае соотношение расходов государственного и частного сектора на НИОКР составляет ориентировочную пропорцию 1 : 3 или 1 : 4. В России сложилось противоположное соотношение — 2,5 : 1 (рис. 4.14). Высокая доля государства (более 50 %) в расходах на НИОКР характерна также для Индии и Бразилии.

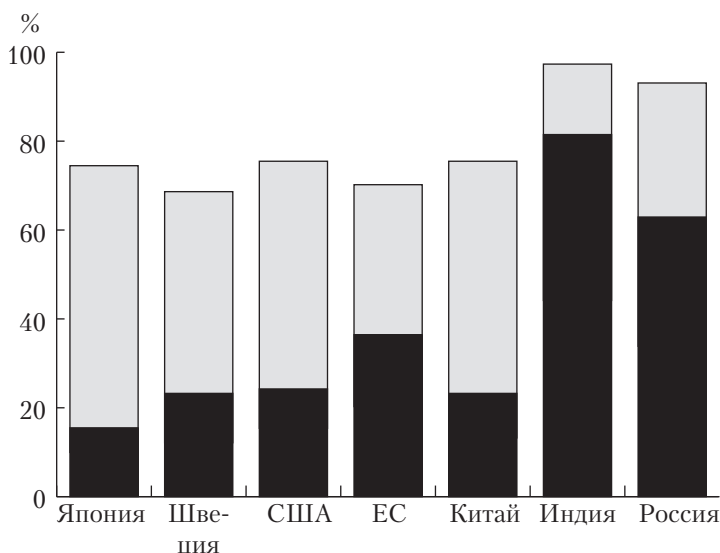


Рис. 4.14. Соотношение расходов государственного и частного сектора на НИОКР<sup>3</sup>, где:  
 — государство;  — бизнес

<sup>1</sup> *Рогов С. М.* Новая шоковая терапия и «реформа РАН»: реалии российской науки (2013). URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=243808> (дата обращения: 12.01.2016).

<sup>2</sup> *Фирсова А. А.* Зарубежный опыт применения государственно-частных партнерств для развития инвестирования инновационной деятельности // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2011. Т. 11. № 2. С. 76.

<sup>3</sup> *Рогов С. М.* Указ. соч.

Несмотря на то что более половины государственных расходов на НИОКР в России поступают в частный сектор, *формирование отношений ГЧП в инновационной сфере находятся в процессе становления*. Некоторые авторы считают, что в России механизм ГЧП в инновационной сфере стал применяться с принятием федеральных целевых программ (ФЦП) «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002—2006 годы» (постановление Правительства РФ от 21.08.2001 № 605), следующей за ней Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технического комплекса России» на 2007—2013 гг. и на 2014—2020 гг. (постановления Правительства РФ от 17.10.2006 № 613 и от 21.05.2013 № 426 соответственно)<sup>1</sup>.

Отметим, что данные документы предполагают софинансирование определенных мероприятий программ из внебюджетных источников (в пропорции 2 : 1 в пользу бюджетных источников в Программе на 2002—2006 гг. и в Программе на 2007—2013 гг. и в измененной пропорции 5 : 1 в Программе на 2014—2020 гг.), но прямо не предусматривают конкретных механизмов реализации ГЧП при финансировании данных мероприятий. Кроме того, резкое изменение пропорции финансирования в пользу государства в последней принятой программе говорит о сложностях с привлечением внебюджетных источников для реализации целей и мероприятий программ.

Таким образом, по состоянию на начало 2016 г. можно говорить о сложившихся механизмах взаимодействия и партнерства государства и частного бизнеса в инновационной сфере в России (в основном через государственный и оборонный заказ), но нельзя сослаться на соглашения в формате ГЧП, заключенные на производство научно-технической продукции. В связи с этим многие авторы ставят вопрос: сможет ли привести распространение ГЧП в инновационной сфере России существенные изменения, связанные с активизацией частных вложений в инновационную деятельность, или это станет лишь новой формой, оболочкой сложившейся системы отношений в распределении государственного финансирования и управления государственной собственностью?

Большинство экспертов сходятся во мнении, что основным препятствием для эффективной работы ГЧП является схема, при которой бюджетное финансирование выделяется научной организации или вузу — партнерам промышленного предприятия, в задачи ко-

---

<sup>1</sup> Горденко Г. В. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: перспективы развития в России // Материалы XIII Международной научной конференции «Модернизация России: ключевые проблемы и решения» (Москва, 20—21 декабря 2012 г.). М., 2013. URL: <http://www.gosbook.ru/node/72995> (дата обращения: 14.01.2016).

торого входит коммерциализация результатов НИОКР. Получение средств из разных источников на исследования и на коммерциализацию делает достаточно сложным согласование интересов бизнеса и представителей науки, отсутствуют эффективные механизмы передачи разработок в производство. Не в последнюю очередь данное обстоятельство объясняется тем, что недостаточное число предприятий предъявляют спрос на инновации. Инновационно-ориентированными согласно имеющейся статистике являются не более 10 % предприятий в России в последние годы (рис. 4.15).

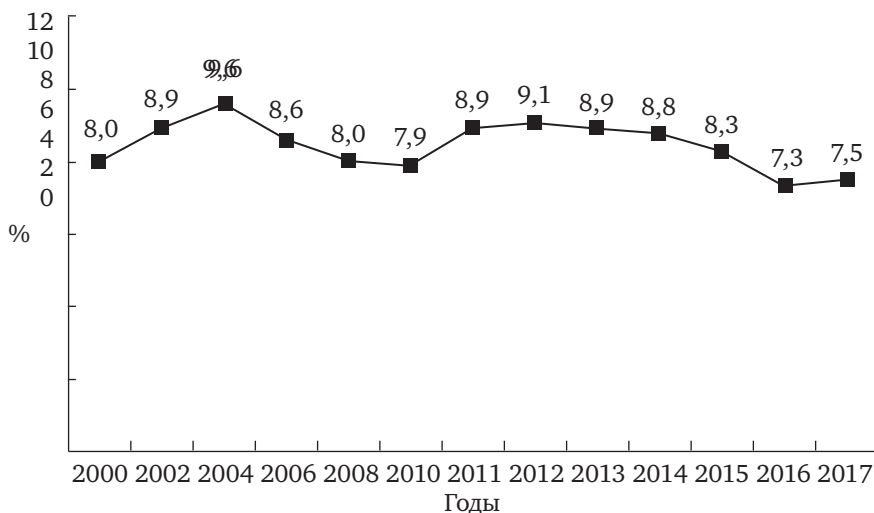


Рис. 4.15. Удельный вес организаций (без субъектов малого предпринимательства), осуществлявших технологические инновации, %<sup>1</sup>

Кроме того, по имеющимся данным даже инновационно-ориентированные предприятия воспринимают сотрудничество с государственными научными организациями как фактор дополнительного риска<sup>2</sup>. Ограничениями эффективности ФЦП как основного на сегодняшний момент инструмента взаимодействия бизнеса и государства в инновационной сфере (через государственный заказ), как указывается экспертами<sup>3</sup>, являются следующие:

- 1) при формировании тематики контрактов не учитываются потребности государства в развитии критических технологий;
- 2) в рамках ФЦП реализуются контракты, результаты которых не планируются и (или) по факту не могут быть введены в хозяйственный оборот;

<sup>1</sup> Статистика инноваций в России 2000—2014 гг. М. : Росстат. С. 12. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/nauka/ind\\_2020/pril4.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/nauka/ind_2020/pril4.pdf) (дата обращения: 29.01.2016).

<sup>2</sup> Горденко Г. В. Указ. соч.

<sup>3</sup> Там же.

3) отсутствуют эффективные механизмы привлечения бизнеса к реализации контрактов, направленных на формирование единой технологической цепочки преобразования научно-технических достижений в конкурентоспособную продукцию.

Как ответ на широкую критику о недостатках финансирования научно-инновационной сферы через государственный бюджет в последней ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технического комплекса России 2014—2020 годы» помимо финансирования самих разработок предусмотрено и более широкое финансирование их внедрения в производство, т. е. коммерциализация разработок (что может вступить в противоречие с требованиями ВТО — см. ниже).

Более легко реализуемыми на сегодняшний день для использования ГЧП в инновационной сфере оказываются *проекты создания инновационной инфраструктуры*, которые по своему формату и большей степени формализуемости результатов напоминают проекты создания транспортной и социальной инфраструктуры, где ГЧП широко применяется. Государство во многих странах вкладывает значительные средства в инновационную инфраструктуру — технопарки, бизнес-инкубатор, центры трансфера технологий и др., которые впоследствии передаются в управление или выкупаются частными компаниями. В частности, в Германии, Франции, Голландии доля государства в общих инвестициях при создании объектов инновационной инфраструктуры составляет около 75 %, в Великобритании — 60 %<sup>1</sup>. На более поздних фазах эксплуатации и функционирования объектов ситуация меняется в противоположную сторону — роль частного сектора в софинансировании возрастает.

Механизмы, формы и модели ГЧП (табл. 4.14), используемые на практике при работе с инфраструктурными объектами, в научно-инновационной сфере (как указывается рядом авторов) применимы как при строительстве объектов инновационной инфраструктуры, так и при заказах на производство высокотехнологичного оборудования с привлечением внешнего управляющего для крупного инновационного проекта.

Можно выделить два ключевых на сегодняшний день направления развития ГЧП в научно-инновационной сфере России:

- 1) развитие инструментов долгосрочного, в том числе беззалогового, кредитования на финансовом рынке, включая проектные облигации;
- 2) активизация элементов механизма «тройной спирали» в сфере сотрудничества вузов, бизнеса и государства.

---

<sup>1</sup> Фирсова А. А. Указ. соч.

**Сравнительный анализ элементов механизмов ГЧП, применяемых при работе с инфраструктурными объектами и в научно-инновационной сфере<sup>1</sup>**

Составные элементы механизма ГЧП	Объекты ГЧП		
	Производственная и социальная инфраструктура	Промышленные предприятия	Научные исследования, разработки и инновации
1. Формы ГЧП	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Концессии.</li> <li>2. Договоры ГЧП (МЧП).</li> <li>3. Соглашения о разделе продукции. Договоры аренды, лизинга.</li> <li>4. Договоры на оказание услуг, управление (административные договоры).</li> <li>5. Специальные инвестиционные контракты.</li> <li>6. Совместные предприятия, акционирование</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Кооперативные и другие соглашения.</li> <li>2. Договоры на научные исследования и инновационное сотрудничество.</li> <li>3. Договоры о совместной деятельности.</li> <li>4. Контракты в рамках Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»</li> </ol>
2 Модели ГЧП	<p><i>Первый подход.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Модель оператора.</li> <li>2. Договорная модель.</li> <li>3. Модель временной передачи прав.</li> <li>4. Модель концессии.</li> <li>5. Модель кооперации.</li> </ol> <p><i>Второй подход.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Организационная модель.</li> <li>2. Модель финансирования.</li> <li>3. Модель кооперации</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Модель обмена (ориентированная на конкретный проект).</li> <li>2. Модель «пула» (институциональное партнерство, долгосрочная кооперация)</li> </ol>
3. Финансовые и организационные инструменты институциональной среды ГЧП	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Инвестиционный фонд.</li> <li>2. Банк развития.</li> <li>3. Региональный центр ГЧП</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Промышленные кластеры.</li> <li>2. Промышленно-производственные ОЭЗ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Венчурные инновационные фонды.</li> <li>2. Венчурные компании.</li> <li>3. Техничко-внедренческие ОЭЗ.</li> <li>4. Технологические платформы.</li> <li>5. Технопарки.</li> <li>6. Бизнес-инкубаторы</li> </ol>

<sup>1</sup> Дополнено автором на основе таблицы, предложенной в статье: Королева А. И., Бабкин И. А. Элементы государственно-частного партнерства как механизма инновационного развития экономики // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2013. № 1. Т. 1. С. 36.



Составные элементы механизма ГЧП	Объекты ГЧП		
	Производственная и социальная инфраструктура	Промышленные предприятия	Научные исследования, разработки и инновации
4. Субъекты ГЧП	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Представители публичной власти (федеральные, региональные и муниципальные органы власти, министерства, ведомства).</li> <li>2. Представители частного сектора (юридические и (или) физические лица).</li> <li>3. Государственные и частные центры ГЧП, экспертные организации.</li> <li>4. Контролирующие организации.</li> <li>5. Инвестиционные компании, фонды, коммерческие банки.</li> <li>6. Общественные организации.</li> <li>7. Страховые организации.</li> <li>8. Государственные и частные научно-исследовательские организации.</li> <li>9. Ресурсоснабжающие организации</li> </ol>		
5. Виды финансирования	<p>В рамках ГЧП предполагается смешанное финансирование со стороны государства и частного сектора (в рамках одной или нескольких моделей).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Кредиты, займы, кредитные линии банков.</li> <li>2. Проектное финансирование, инфраструктурные облигации.</li> <li>3. Венчурное финансирование.</li> <li>4. Средства инвестиционных фондов, облигационные займы и др.</li> <li>5. Субсидирование и бюджетные инвестиции (предусмотрены Бюджетным кодексом РФ).</li> <li>6. Капитальный грант, плата концедента (формы публичного финансирования, которые выработаны практикой ГЧП в России на 2018 г.)</li> </ol>		

Рассмотрим их более подробно.

Возможность использования долгосрочных заемных средств, привлекаемых под приемлемую процентную ставку, является решающей для любых инвестиционных проектов. Для ранних этапов реализации инновационных проектов особую роль играет возможность беззалогового финансирования. Одним из инструментов, применение которого способно положительно сказаться на процессах инвестирования инновационной деятельности в российской экономике, являются специальные проектные облигации. *Проектные облигации, revenue bonds*, так же как и используемые сегодня для ГЧП инфраструктурные облигации, — разновидности секьюритизированных долговых бумаг. Они выпускаются специальной проектной компанией, имеют целевое назначение, обеспечены потоками пред-

полагаемых доходов от реализуемых инновационных проектов, под которые они выпускаются в рамках проектного финансирования<sup>1</sup>.

Известная концепция «тройной спирали»<sup>2</sup> отражает основную суть государственно-частного взаимодействия в инновационной сфере. В центре данного взаимодействия согласно авторам концепции оказываются университеты, которые производят знания, в то время как бизнес и государство материально и организационно поддерживают процессы создания инноваций и их коммерциализации.

В России сегодня, как указывают исследователи<sup>3</sup>, реализовать модель взаимодействия университетов, бизнеса и государства на основе ГЧП возможно лишь в ограниченном числе регионов, располагающих научными кластерами, т. е. университетами, академическими и отраслевыми научными центрами. Создание инновационных кластеров на основе научных кластеров возможно лишь при наличии высокого уровня взаимопроникновения кадров (студентов, преподавателей, исследователей) между университетами, научными центрами и предприятиями (бизнесом). Лишь достаточно высокий уровень формальных и неформальных коммуникаций может обеспечить трансфер технологий и явных и «неявных» знаний<sup>4</sup>, которым характеризуется работающий инновационный кластер. В свою очередь, формирование отношений ГЧП внутри инновационного кластера потребует, с одной стороны, вовлечения бизнеса в систему вузовского администрирования (создание так называемых предпринимательских университетов — элемента теории тройной спирали), а с другой — широкого участия региональных и федеральных властей.

Выделим также некоторые *ограничения в развитии ГЧП в инновационной сфере*.

Одно из ограничений касается соблюдения правил ВТО. Особенностью государственной поддержки инновационных отраслей является то, что по условиям ВТО все формы поддержки, в том числе проектов ГЧП, должны производиться на стадии прикладных или предконкурентных НИОКР. В соответствии с «Соглашениями

---

<sup>1</sup> Фирсова А. А. Специфика механизмов инвестирования государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Инвестиции в модернизацию и инновационное развитие российской экономики / под общ. ред. Е. Б. Ленчук. М. : Институт экономики РАН, 2011. С. 321.

<sup>2</sup> Ицковиц Г. Тройная спираль. Университеты — предприятия — государство. Инновации в действии. Томск : Изд-во Том. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2010. С. 237.

<sup>3</sup> Егоров Н. Е., Бабкин И. А. Концептуальная модель подготовки специалистов в рамках государственно-частного партнерства и концепции тройной спирали // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2015. № 6. С. 217.

<sup>4</sup> Радушинский Д. А. Коммуникационные центры в институциональной среде инновационной экономики // Петербургский экономический журнал. 2015. № 3. С. 59—67.

по субсидиям и компенсационным мерам» (ССКМ) ВТО инновационный процесс функционально делится на предконкурентную и конкурентную стадии. На предконкурентной стадии формулируется концепция новых товаров, способов или услуг, их первоначальные демонстрационные (пилотные) образцы, которые не должны иметь возможностей приспособления для промышленного применения или коммерческой эксплуатации. Бюджетное финансирование проектов НИОКР разрешается только на предконкурентной стадии, иначе в рамках ВТО это будет рассматриваться как субсидирование производственных компаний<sup>1</sup>.

Другое важное ограничение, которое формирует определенные рамки сотрудничества с иностранными партнерами в рамках всех ГЧП-проектов, но в особенности в инновационной сфере, определяется приоритетами политики *импортозамещения*.

Некоторые авторы считают, что сегодня «главная цель реализации механизмов взаимодействия государства и бизнеса — обеспечить необходимую степень независимости России от импорта высокотехнологичной продукции и передовых технологий для устранения опасного уровня существующей зависимости российской экономики от иностранных поставщиков, в том числе для функционирования стратегически важных отраслей народного хозяйства»<sup>2</sup>. По их мнению, главным механизмом взаимодействия государства и бизнеса на период до 2020 г. должен стать ряд мер по *импортозамещению* производства высокотехнологичной продукции, которые включают:

- сбор информации по крупным долгосрочным контрактам российских компаний на закупку за рубежом в ближайшие пять — шесть лет металлоемких изделий, конструкций, высокотехнологичного оборудования и приборов;
- изучение возможности внесения корректировок в данные контракты, которые предусматривали бы перенос изготовления до 2020 г. части (не менее 50 % общего объема планируемых закупок) этих изделий на территорию России;
- закупку патентов, лицензий, класс-проектов для организации производства данной высокотехнологичной продукции на территории России при значительном участии со стороны государства;
- прямое финансирование из федерального бюджета части затрат на патентование за рубежом, приобретение лицензий, ноу-хау и сертификацию производства в России отечественной инновационной продукции (по международным стандартам с участием мировых классификационных обществ);

<sup>1</sup> Казанцев А. К., Рубвальтер Д. А. Указ. соч.

<sup>2</sup> Бабенков В. И., Афанасьев М. В., Бабенков А. В. Механизмы взаимодействия государства и бизнеса по приоритетным инновационным проектам // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2015. № 3. С. 107.

- включение в упомянутые контракты дополнительных условий, предусматривающих поставки из России ряда материалов и изделий для комплектации продукции, изготавливаемой за рубежом по заказам российских компаний.

Следует отметить высокую степень умозрительности возможностей государства в части закупки патентов и лицензий на производство высокотехнологичной продукции за рубежом в силу ряда причин: секвестирование бюджета и нехватка бюджетных средств на текущие обязательства государства; распространение режима санкций, введенных западными странами в 2014 г., на передачу технологий российской стороне; неотработанные механизмы согласования необходимых для закупки патентов и др. В то же время ограничительная часть мер по импортозамещению производства высокотехнологичной продукции является более легко выполнимой в рамках государственных контрольных функций, что повлекло бы ограничение форм сотрудничества с частными иностранными партнерами.

Вместе с тем проведение мягкой политики импортозамещения с государственной поддержкой процессов закупки прав на высокотехнологичную зарубежную продукцию (с учетом требований ВТО) и в менее острой экономико-политической ситуации могло бы привести к формированию особенного типа государственно-частных партнерств в инновационной сфере.

## Выводы

Делегируя в ходе проектов ГЧП исполнительские функции бизнесу, государственные структуры сосредотачиваются на функциях контроля, регулирования, соблюдения общественных интересов.

Принятые в мировой и российской практике классификации ГЧП выделяют обычно следующие его формы: 1) контракты, или административные договоры; 2) аренда/лизинг; 3) концессии; 4) соглашения о разделе продукции (СРП); 5) совместные предприятия (СП); 6) контракты, сочетающие в себе различные виды работ и отношений собственности.

Различия в составе обязательств (обязанностей, функций), прав (правомочий) формируют различные типы механизмов (видов, схем) ГЧП. Под механизмом государственно-частного партнерства следует понимать систему, определяющую порядок взаимодействия субъектов ГЧП в отношении объекта ГЧП в условиях сложившейся институциональной среды.

Кроме различных форм и механизмов ГЧП выделяют также три принципиальные модели ГЧП — модели организации, финансирования и кооперации. Данные модели более удобны для теоретического осмысления, тогда как на практике используются формы и ме-

ханизмы, более точно отражающие суть конкретной сделки, иногда сочетающие особенности нескольких моделей.

Для публичного партнера (исполнительных органов государственной власти), который рассматривает проект ГЧП, необходимо предварительно оценить бюджетную эффективность выполнения проекта в форме ГЧП (с привлечением частного партнера) и в форме государственного (муниципального) контракта. Во многих случаях выполнение проектов в форме ГЧП может приводить к снижению расходов в текущем периоде, но к их увеличению в будущих периодах. Финансовую эффективность расходования бюджетных средств конкретного проекта следует анализировать индивидуально, но с учетом следующего принципа. Когда бюджетные расходы, связанные с компенсацией частному инвестору затрат, с платой за управление объектом, переносятся на будущие годы, величина этих расходов возрастает — в силу общего правила стоимости денег во времени. Риски перенесения бремени бюджетных расходов на будущее должны также просчитываться при принятии решений о заключении ГЧП-соглашений. Примеры неэффективных проектов ГЧП из-за просчетов со стороны государства нередки.

Основными целями применения и развития ГЧП в России следует считать привлечение частных средств для покрытия дефицита потребностей в финансировании проектов общественной инфраструктуры и повышение эффективности бюджетных расходов. Длительное время приоритетом считалось изменение соотношения государственных и частных средств, привлекаемых в проекты ГЧП, в пользу частных средств. В настоящее время наиболее активно вкладываются частные средства в небольшие по размеру проекты муниципального и регионального уровней.

Как уже говорилось, в России на 2020 г. реализуется более 3600 проектов ГЧП, из которых 20 — федерального уровня, 400 — регионального уровня, более 3200 — муниципального уровня. Большая часть проектов (82,5 %) реализовано в форме концессий, значительная часть (15 %) — в формах «квази-ГЧП», меньшая часть (2,5 %) — в форме соглашений ГЧП / МЧП. Совокупные инвестиционные обязательства публичной и частной сторон составляют в проектах 2,618 трлн руб., из них частных — 1,827 трлн руб.

Наибольшую часть вложенных частных средств аккумулируют проекты в следующих отраслях: транспортной инфраструктуры (62 %), коммунально-энергетической инфраструктуры (29 %), прочих сферах (9 %). В России ГЧП пока не используется в сфере НИ-ОКР и инновационной деятельности. Известно, что в значительном числе реализуемых проектов ГЧП применяются современные инновационные технологии, материалы и (или) оборудование, но научные исследования и финансирование инноваций пока не стало самостоятельным объектом ГЧП в России. При этом в ряде стран

сфера инноваций считается приоритетным направлением развития ГЧП, значительная часть средств на инвестиции в сферу НИОКР в рамках партнерства государства и частного бизнеса в ряде передовых экономик привлекается из-за рубежа.

## Практикум

### Вопросы и задания для самоконтроля

1. Назовите исторические примеры и актуальные сегодня области применения ГЧП.
2. В чем состоят признаки ГЧП?
3. Назовите основные формы реализации ГЧП.
4. В силу каких причин отношения, возникающие между государством и частным бизнесом в рамках госзаказа, т. е. Федеральных законов «О федеральной контрактной системе» и «О государственном оборонном заказе» в России и аналогичных законов о государственном заказе за рубежом, в большинстве случаев не приводят к возникновению отношений ГЧП?
5. Какие контракты, заключаемые в рамках Федеральных законов «О федеральной контрактной системе» и «О государственном оборонном заказе», могут быть отнесены к ГЧП?
6. В чем состоят характерные признаки концессии?
7. В каких отраслях заключаются концессионные соглашения в России в 2015 г.?
8. В чем отличие концессионных соглашений от СРП и арендных отношений?
9. В чем состоят особенности контрактов, которые относят к классу *greenfield projects*?
10. Назовите термины, которые используются для обозначения основных функций частного партнера в различных механизмах (типах) ГЧП и дайте характеристику основным механизмам ГЧП.
11. Как соотносятся вовлеченность в проект и риски государства и частного партнера в зависимости от используемого механизма ГЧП?
12. Опишите три «идеальные» модели ГЧП.
13. В чем состоят характерные черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса?
14. Какие выгоды учитываются при оценке общественной эффективности заключения соглашения о ГЧП?
15. В чем заключаются основные изменения в законодательстве после вступления в силу федерального Закона о ГЧП (1 января 2016 г.)?
16. Какие новые возможности открыл российский Закон о ГЧП, какие в нем сохраняются ограничения?
17. Каким образом оценивается «сравнительное преимущество» при заключении соглашения о ГЧП?
18. В чем заключается связь между уровнем налогообложения населения и популярностью ГЧП в данной стране?
19. Каковы тенденции развития ГЧП в странах англосаксонской правовой системы в последние годы?
20. Какие сектора экономики охватывают отношения ГЧП в развитых и развивающихся странах?

21. Какими тенденциями характеризуется развитие ГЧП в России в 2010-х гг.?

22. В каких основных формах заключаются соглашения о ГЧП в России и в какие сферы направляются инвестиции в проектах ГЧП?

23. В чем состоят различия в интересах участвующих сторон и препятствия на пути развития практики ГЧП в регионах России?

24. В чем состоят перспективные возможности и имеющиеся в России ограничения в применении инфраструктурных облигаций?

25. Опишите модель использования ГЧП при решении задач финансирования инновационных проектов и развития инновационной инфраструктуры в развитых странах.

26. Каковы ключевые направления и ограничения развития ГЧП в научно-инновационной сфере России?

## Кейсы

### **Кейс 1. Создание и последующая эксплуатация объекта спорта — плавательного бассейна с местами для зрителей в г. Гатчина Ленинградской области**

Проект создания объекта спорта — плавательный бассейн с местами для зрителей в г. Гатчина — на основе концессионного соглашения реализуется в рамках проекта создания сети плавательных бассейнов на территории Ленинградской области и является первым в сфере физической культуры и спорта в области. Город Гатчина в качестве первого места реализации проекта был выбран неслучайно — население города более 50 тыс. человек, в Гатчине расположены три спортивные школы. Созданный объект спорта будет включать три чаши бассейна, в том числе спортивный бассейн, параметры которого в соответствии с действующими нормами и нормативами позволят проводить тренировки и соревнования сборных команд Ленинградской области.

Структура концессионного соглашения сформирована таким образом, что позволит его тиражировать при реализации проектов в других населенных пунктах Ленинградской области. В настоящее время Правительством Ленинградской области принято решение о возможности заключения концессионного соглашения о создании и последующей эксплуатации плавательного бассейна в г. Сертолово, следующим местом реализации проекта выбран г. Отрадное. Форма реализации проекта позволит создать качественную инфраструктуру в сфере спорта, а также снизить нагрузку на региональный бюджет за счет привлечения частных инвестиций.

**Объект соглашения:** плавательный бассейн с местами для зрителей в г. Гатчина общей площадью не менее 8700 кв. м.

**Предмет соглашения:** проектирование, строительство, целевая эксплуатация, техническое обслуживание и содержание.

**Публичная сторона:** Ленинградская область в лице Правительства Ленинградской области.

**Частная сторона: ООО «Бассейн ГАТ».**

Основные требования к ваннам и местам для зрителей объекта спорта	3 бассейна, из них 1 спортивный (25 × 25 м, 10 дорожек) с местами для зрителей — 160 мест; 1 оздоровительный (12 × 7 м); 1 для обучения плаванию детей 7—10 лет (10 × 6 м)
Этажность, наличие подземного этажа	Не менее 3 этажей, включая подземный или цокольный этаж (уточняется проектной документацией)
Основные требования к спортивным залам	Количество залов для занятий 4 (162; 144; 81; 200 кв. м)

**Дата подписания:** 21.07.2017. **Срок проекта:** 20 лет.

Объем капитальных затрат (*capex*), тыс. руб.: 635 700, в том числе 96 200 — частные, 539 500 — бюджетные средства.

**Модель возврата инвестиций:** прямой сбор денег с потребителей + бюджетные инвестиции в составе платы концедента после ввода объекта в эксплуатацию (67 % затрат на проектирование, 58,3 % затрат на строительство).

**Текущий статус:** инвестиционный.

**Иное бюджетное софинансирование:** возмещение расходов на оказание услуг по предоставлению бассейна для проведения тренировок и соревнований сборных команд Ленинградской области (ЛО).

**Концессионная плата:** 10 200 тыс. руб. в течение 6 месяцев с даты получения разрешения на ввод в эксплуатацию. Выплата возможна одновременно или отдельными платежами по усмотрению концессионера.

Концедент определил полномочия органов исполнительной власти, которые выступают от его лица при реализации концессионного проекта.

В соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 21.09.2017 № 382:

- Ленинградскому областному комитету по управлению государственным имуществом — предоставить земельный участок (ЗУ) и объект концессионного соглашения (КС);
- Комитету по строительству Ленинградской области — исполнять обязанности концедента на этапе проектирования и строительства;
- Комитету экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области — исполнять обязанности концедента на этапе финансового закрытия;
- Комитету по физической культуре и спорту Ленинградской области — исполнять обязанности концедента в период с даты государственной регистрации прав владения и пользования концессионером до даты истечения КС.



Матрица рисков проекта<sup>1</sup>

Риск	Последствия риска	Действия по предотвращению	Владелец риска
<i>1. Риски, связанные с предоставлением и использованием ЗУ</i>			
<p>По причине отсутствия результатов изысканий ЗУ есть риск обнаружения на ЗУ объектов культурного наследия, опасных веществ, военных коммуникаций или объектов, иных обстоятельств (включая геологические факторы).</p> <p>По причине отсутствия обязательной регистрации линейных объектов есть риск обнаружения незарегистрированных сетей на ЗУ, подлежащих выносу</p>	<p>Увеличение стоимости проекта / прекращение КС, выплата компенсации</p> <p>Увеличение расходов / прекращение КС, выплата компенсации</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разработка жестких критериев отбора квалифицированного и опытного подрядчика на выполнение работ по обследованию ЗУ.</li> <li>• Качественное обследование ЗУ на максимально ранней стадии.</li> <li>• Разработка жестких критериев отбора квалифицированного и опытного подрядчика на выполнение работ по обследованию ЗУ</li> </ul>	<p>Стороны КС:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• концедент (в случае выявления объектов на стадии проектирования, выплата компенсации в случае расторжения по особому обстоятельству);</li> <li>• концессионер (в случае выявления объектов на стадии строительства или эксплуатации, при наличии ошибок при изыскательских работах)</li> </ul>
<i>2. Риски проектирования</i>			
<p>По причине отсутствия свободной мощности есть риск отказа ресурсоснабжающих организаций в заключении договоров технологического подключения.</p> <p>По причине привлечения недобросовестных подрядчиков есть риск несоответствия проектной документации условиям КС.</p>	<p>Увеличение сроков проектирования / прекращение КС.</p> <p>Увеличение сроков проектирования / прекращение КС.</p> <p>Увеличение сроков получения разрешения на строительство</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Использование административного ресурса.</li> <li>• Поиск альтернативных ресурсоснабжающих организаций и вариантов подключения.</li> <li>• Разработка жестких критериев отбора квалифицированного и опытного подрядчика на выполнение работ по реконструкции.</li> </ul>	<p>Концедент (продление сроков проектирования без штрафных санкций для концессионера).</p> <p>Концессионер (ответственность за действия подрядчиков как за свои собственные)</p>

<sup>1</sup> Обзор отраслевых практик реализации проектов ГЧП 2017—2018. М. : АНО «Национальный центр ГЧП», 2018. С. 32—42.

Риск	Последствия риска	Действия по предотвращению	Владелец риска
По причине возможности затягивания сроков проведения государственной экспертизы проектно- сметной документации есть риск увеличения сроков получения разрешения на строительство, не связанный с действиями / бездействием сторон КС		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Детальная юридическая проработка договоров подряда.</li> <li>• Установление в КС сроков строительства с даты прохождения государственной экспертизы (просрочка не влияет на соблюдение сроков концессионером).</li> <li>• Взаимодействие с государственной экспертизой до момента направления проектно-сметной документации</li> </ul>	Концедент (продление сроков проектирования без штрафных санкций для концессионера)
<i>3. Риски финансового закрытия</i>			
По причине необходимости привлечения заемного финансирования для создания объекта есть риск невозможности подтверждения наличия доступа к финансированию	Прекращение КС	<ul style="list-style-type: none"> <li>• КС установлена возможность уступки права требования денежных средств от концедента в пользу финансирующих организаций.</li> <li>• КС установлено основание для расторжения КС по инициативе концессионера в случае отказа концедента в подписании прямого соглашения с компенсацией</li> </ul>	Концедент (выплата компенсации концессионеру в случае расторжения КС)
<i>4. Риски строительства</i>			
По причине установления платы за подключение объекта к сетям	Увеличение стоимости проекта	КС установлена формула участия концедента в финансировании	Концедент (компенсация 100 % стоимости технологического

Риск	Последствия риска	Действия по предотвращению	Владелец риска
инженерно-технического обеспечения в соответствии с индивидуальными тарифами есть риск увеличения сметной стоимости строительства		проекта без указания предельного размера компенсации стоимости подключения (принятие риска)	присоединения по итогам государственной экспертизы)
По причине роста инфляции есть риск увеличения стоимости объекта	Увеличение стоимости проекта	<ul style="list-style-type: none"> <li>• КС установлена формула платы концедента в объект.</li> <li>• КС: 100 % затрат на проектно-изыскательские и 87 % затрат на строительные-монтажные работы, но не более 539,5 млн руб. в ценах 2017 г.</li> </ul>	Стороны КС: <ul style="list-style-type: none"> <li>• концедент (возмещает стоимость строительства в установленных КС пределах с учетом приведения в цены на дату экспертизы);</li> <li>• концессионер (возмещает стоимость строительства за пределами лимитов в случае их превышения, риск роста стоимости после экспертизы)</li> </ul>
По причине роста инфляции и курса валют есть риск увеличения стоимости объекта	Увеличение стоимости объекта / прекращение КС	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проработка вариантов альтернативных поставщиков.</li> <li>• Предусмотрение финансовых резервов на случай реализации риска</li> </ul>	Стороны КС: <ul style="list-style-type: none"> <li>• концедент (возможность выхода из проекта концессионера);</li> <li>• концессионер (в случае принятия риска и невыхода из КС)</li> </ul>
По причине несвоевременного подведения эксплуатирующей организацией инженерных сетей и (или) энергетических ресурсов к границам ЗУ есть	Увеличение сроков строительства / прекращение КС, выплата компенсации	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Детальная юридическая проработка договоров технологического присоединения.</li> <li>• Взаимодействие с ресурсоснабжающими</li> </ul>	Концедент (продление сроков строительства без штрафных санкций для концессионера, выплата компенсации

Риск	Последствия риска	Действия по предотвращению	Владелец риска
риск задержки ввода объекта КС в эксплуатацию		организациями (административный ресурс)	по особым обстоятельствам)
По причине привлечения недобросовестных подрядчиков есть риск несоответствия созданного объекта проектной документации	Увеличение сроков / прекращение КС	Обязательное заключение договора строительного контроля по условиям КС	Концессионер (ответственность за действия подрядчиков как за свои собственные, заключение договора строительного контроля)
По причине привлечения недобросовестных подрядчиков есть риск причинения вреда жизни, здоровью и имуществу третьих лиц	Увеличение стоимости проекта / прекращение КС	Обязательное страхование строительных рисков по условиям КС	Концессионер (ответственность за действия подрядчиков как за свои собственные, возможность расторжения ЛО КС в одностороннем порядке в соответствии с п. 4 ч. 5 ст. 13 Закона о концессиях)
<i>5. Риски эксплуатации</i>			
По причине отсутствия потребности в установленном объеме представления бассейна для нужд ЛО есть риск незаполнения объекта	Неполучение концессионером планируемого дохода	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предварительный анализ потребности ЛО в месте для тренировок и соревнований сборных команд ЛО.</li> <li>• КС предусмотрен объем обязательств, концедент возмещает недополученные доходы концессионера в определенном объеме</li> </ul>	Концедент (обеспечивает выплату бюджетных субсидий)

Риск	Последствия риска	Действия по предотвращению	Владелец риска
По причине финансовой незаинтересованности концессионера в предоставлении бассейна для нужд ЛО есть риск заполнения объекта только для коммерческих нужд	Невыполнение социальной функции КС	КС предусмотрены высокие штрафные санкции за несоответствие фактического объема услуг по проведению тренировок и соревнований сборных команд ЛО, планируемому по обстоятельствам, зависящим от концессионера (принятие риска)	Концессионер (высокие штрафные санкции, возможность расторжения КС по вине концессионера)
По причине возможного отсутствия платежеспособного спроса есть риск незаполняемости объекта	Снижение дохода концессионера	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Предварительные маркетинговые исследования.</li> <li>• Предоставление качественных услуг.</li> <li>• Реклама</li> </ul>	Концессионер (заполняемость объекта для коммерческих целей обеспечивается исключительно силами концессионера)
Риск повреждения объекта КС	Проведение внепланового ремонта / гибель объекта	КС предусмотрено заключение договора страхования объекта КС	Концессионер (страхование объекта за свой счет)
По причине ненадлежащего состояния объекта КС риск непринятия передаточной комиссией объекта КС после окончания срока КС	Увеличение расходов по исправлению нарушений	КС предусмотрено осуществление концессионером технического обслуживания объекта КС, реновации оборудования	Концессионер (обязанность по содержанию объекта в надлежащем состоянии, компенсация затрат концедента на приведение объекта в надлежащий вид)
<b>6. Общие риски</b>			
По причине неправомочного действия или бездействия органа власти есть	Нарушение сроков КС не по вине концессионера	Административный ресурс	Концедент (продление сроков без штрафных санкций для концессионера)

Риск	Последствия риска	Действия по предотвращению	Владелец риска
риск задержки или отказа в выдаче необходимого разрешения, согласования			
По причине изменения законодательства, влекущего увеличение совокупной налоговой нагрузки, есть риск изменения финансовых показателей проекта	Внесение изменений в КС в части сроков / прекращение КС, выплата компенсации	Заключение дополнительного соглашения в целях достижения договоренностей в случае наступления события (принятие риска)	Концедент (продление сроков без штрафных санкций для концессионера / выплата компенсации в случае расторжения по ОО)
По причине изменения законодательства, влекущего необходимость изменения технико-экономических показателей объекта КС, есть риск невозможности осуществления концессионером работ по реконструкции и эксплуатации объекта КС	Внесение изменений в КС в части сроков / прекращение КС, выплата компенсации	Заключение дополнительного соглашения в целях достижения договоренностей в случае наступления события (принятие риска)	Концедент продление сроков (без штрафных санкций для концессионера / выплата компенсации в случае расторжения по ОО — особым обстоятельствам)

### Задания

1. Выясните, какие компании в вашем регионе выступают инициаторами заключения соглашений о ГЧП на региональном и муниципальном уровнях. Каковы предлагаемые условия? (База проектов ГЧП — <http://www.pppi.ru/projects>).

2. Выберите один из примеров реализации проекта ГЧП в вашем родном регионе, опишите его организационные, финансовые условия, по возможности — состав рисков и их распределение между сторонами по образцу, приведенному выше.

### Кейс 2. Инструменты ГЧП в инновационной сфере

В качестве инструментов ГЧП, которые косвенно содействуют проникновению и развитию ГЧП в инновационной сфере, выделяют следующие (табл. К2).

Инструменты государственно-частного партнерства в инновационной сфере<sup>1</sup>

Тип	Характеристика
1. Техноко-введенческие зоны (ТВЗ)*	Резиденты ТВЗ имеют преференции и налоговые льготы при разработке и производстве инновационной продукции, по сути, могут обладать определенными конкурентными преимуществами для получения (на конкурсной основе) государственного контракта на поставку продуктов
2. Технопарки, в том числе бизнес-инкубаторы**	Специфика технопарков — научные, конструкторские, технологические разработки, связанные с высокими технологиями. Основные задачи технопарков: 1) превращение знаний и изобретений в технологии; 2) превращение технологий в коммерческий продукт; 3) передача технологий в промышленность через сектор малого инновационного предпринимательства; 4) формирование и рыночное становление наукоемких фирм; 5) поддержка предпринимателей в сфере наукоемкого бизнеса
3. Технологические платформы***	Цель технологических платформ — обеспечение взаимодействия бизнеса и науки по определению и развитию перспективных направлений технологического развития, развития механизма софинансирования расходов компаний на проведение НИР с применением системы предоставления грантов, софинансирования сетевых инновационных проектов, поддержка долгосрочных инновационных партнерств по приоритетным для развития экономики технологическим направлениям. Технологические платформы — это саморегулируемое сетевое объединение передовых научных организаций, лидирующих в отрасли: производственных компаний, некоммерческих организаций, государственных структур. Его считают институциональным элементом ГЧП коммуникационной направленности
4. Российская корпорация нанотехнологий (РОСНАНО) <sup>2</sup>	Цель РОСНАНО — реализация государственной политики в сфере нанотехнологий, развития инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализация проектов создания перспективных нанотехнологий и nanoиндустрии

<sup>1</sup> Горденко Г. В. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: перспективы развития в России // Материалы XIII Международной научной конференции «Модернизация России: ключевые проблемы и решения» (Москва, 20—21 декабря 2012 года). М., 2013. URL: <http://www.gosbook.ru/node/72995> (дата обращения: 14.01.2016).

<sup>2</sup> Учреждена Федеральным законом от 19.07.2007 № 139-ФЗ, в настоящее время преобразована в открытое акционерное общество.

Тип	Характеристика
5. Центр трансфера технологий РАН и РОСНАНО <sup>1</sup>	Задачей Центра является коммерциализация научных разработок институтов РАН. Сотрудники Центра с помощью внешних экспертов проводят научно-техническую экспертизу и определяют коммерческую привлекательность представленных технологий. По проектам, прошедшим этот этап отбора, разрабатываются бизнес-модели, маркетинговый план и бизнес-план проекта
6. Инвестиционный фонд РФ <sup>2</sup>	Главная цель использования Фонда — поддержка приоритетных для государства и регионов инвестиционных проектов путем создания транспортной, инженерной или энергетической инфраструктуры государственного или муниципального значения
7. Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» <sup>3</sup>	Цель Внешэкономбанка — среднесрочное и долгосрочное финансирование инвестиционных проектов в приоритетных отраслях экономики, содействие привлечению иностранных инвестиций, финансовая поддержка экспортно-импортной политики в важных для государства отраслях экономики
8. Венчурный инновационный фонд (ВИФ) <sup>4</sup>	Свою деятельность ВИФ организует путем долевого участия (до 10 %) в уставном капитале региональных и отраслевых венчурных фондов, создаваемых частными инвесторами <sup>2</sup> . При этом объем средств, находящихся под управлением создаваемого фонда, должен быть не менее 3 млн долл. США. Примерами таких фондов, активно действующих в инновационной сфере, являются «Русские технологии», «Технологический капитал», «Инновационный венчурный фонд аэрокосмической и оборонной промышленности»

<sup>1</sup> Создан при участии Фонда инфраструктурных и образовательных программ (Фонд образован в 2010 г. в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий»). В настоящее время данный Центр уже реализует 21 проект в области нанотехнологий (<http://www.rusnano.com/about/press-centre/news/75498>).

<sup>2</sup> Сформирован 1 января 2006 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 23.11.2005 № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации». Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Утверждены постановлением Правительства РФ от 01.03.2008 № 134. (утратило силу с 03.01.2018 на основании постановления Правительства РФ от 23.12.2017 № 1623).

<sup>3</sup> Создан в результате реорганизации Банка внешнеэкономической деятельности СССР (Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития»)

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2000 № 362-р «Об учреждении Венчурного инновационного фонда».

<sup>5</sup> Даже относительно небольшое финансовое участие государства предоставляет частным партнерам определенные гарантии потенциальной успешности их инвестиций.



Тип	Характеристика
9. ОАО «Российская венчурная компания» (РВК) <sup>1</sup>	Основная цель РВК — поддержка (на паритетных условиях с частным капиталом) венчурных и «посевных» инвестиций, развитие инфраструктуры ведения инновационного технологического бизнеса. Компания исполняет роль государственного фонда венчурных фондов, через который осуществляется государственное стимулирование венчурных инвестиций и финансовая поддержка высокотехнологического сектора экономики. На РВК возложены такие функции, как отбор лучших венчурных управляющих компаний на конкурсной основе и приобретение паев венчурных фондов, создаваемых этими компаниями
10. ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» («Росинфокоминвест») <sup>2</sup>	Фонд выступает в качестве соинвестора, привлекающего частные инвестиции, его же собственные вложения в каждый из проектов не будут превышать 150 млн руб. <sup>3</sup>
11. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере <sup>4</sup>	Фонд активно занимается проектами, находящимися на начальной стадии, предпосевным и посевным финансированием. С 2004 г. Фонд осуществляет программу «СТАРТ» по финансированию инновационных проектов, находящихся на начальной стадии реализации. Программа «ПУСК» («Партнерство университетов с компаниями») определяет основы партнерства малого инновационного предприятия и университета. С 2005 г. при поддержке Фонда действует программа «ТЕМП» («Технологии — малым предприятиям»), предусматривающая безвозвратное финансирование НИОКР, проводимых малыми предприятиями, с целью освоения приобретенных у российских университетов, академических и отраслевых институтов лицензий на новые технологии и технические решения <sup>5</sup>

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 24.08.2006 № 516 «Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания»».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 09.08.2006 № 476 «О создании открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 17.03.2010 № 147 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 9 августа 2006 г. № 476».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 03.02.1994 № 65 «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

<sup>5</sup> Власкин Г. А., Иванов А. Е. Малый и средний инновационный бизнес в стратегии модернизации экономики России // Формирование институтов инновационного развития. М. : ИЭ РАН, 2012. С. 80—82.

Тип	Характеристика
12. Федеральный фонд производственных инноваций <sup>1</sup>	Фонд, как правило, поддерживает быстро окупаемые (до двух лет) инвестиционные проекты, в том числе малых предприятий

*Примечания.* \* Техничко-внедренческие зоны были созданы в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». В настоящее время в России существуют четыре особые экономические зоны технико-внедренческого типа (ОЭЗ ТВТ): в Санкт-Петербурге, Зеленограде, Дубне, Томске. Практика показывает, что эти зоны выполняют роль катализатора процессов кластеризации в наиболее перспективных направлениях экономики региона. Так, в ОЭЗ «Дубна» планируется создание технологических кластеров: «Информационные технологии», «Ядерно-физические технологии», «Проектирование сложных технических систем», «Био- и медицинские технологии», нанотехнологический кластер ([http://www.dubna-oez.ru/it/nuclear\\_physical/designing-systems/bio\\_medical](http://www.dubna-oez.ru/it/nuclear_physical/designing-systems/bio_medical); [www.nanonewsnet.ru/blog/nikst/nanotekhnologicheskii-klaster-v-dubne](http://www.nanonewsnet.ru/blog/nikst/nanotekhnologicheskii-klaster-v-dubne)). В ОЭЗ ТВТ города Томска будут созданы четыре кластера: биомедицинский, аппаратно-программный, приборостроительный и кластер «Наномодифицированные материалы». В ОЭЗ «Зеленоград» идет формирование биофармацевтического кластера «Биосити» под эгидой ЗАО «Биннофарм» и кластера микроэлектроники под эгидой ОАО «ЗИТЦ» и ООО «НИИ Компонент» (<http://globalsib.com/5167/>). В Санкт-Петербурге насчитывается девять кластеров, в том числе в области машиностроения и металлообработки, информационных технологий, оптоэлектроники, производства автокомпонентов и др. (<http://www.binnopharm.ru/biocity/members/oez>).

\*\* Сегодня в России фактически действуют 100 технопарков. Всего по стране насчитывается около 2000 тыс. организаций, называющих себя технопарками (<http://www.tasstelecom.ru/news/one/7083>). По мнению специалистов, в настоящее время в России вряд ли существует более 20 организаций, которые имеют полное право именоваться технопарками. Ассоциация технопарков в сфере высоких технологий сформулировала критерии для парков, желающих получить статус технопарка в сфере высоких технологий: 1) наличие в структуре технопарка центра внедрения технологий или учебного центра (либо наличие среди участников проекта научных центров, вузов, НИИ); 2) оказание сервисных услуг бизнесу (бухгалтерского учета, аудита или юридических услуг); 3) наличие экономически обоснованной программы (бизнес-плана), плана привлечения максимально возможного количества резидентов технопарка, резерва свободных офисно-производственных площадей; 4) господдержка субъектов РФ, на территории которых располагается технопарк; 5) площадь территории, на которой расположен технопарк, должна быть не менее 10 га (<http://i-russiaru>all/articles17891/> Москва).

\*\*\* Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, в рамках повышения национальной конкурентоспособности, развития науки, национальной инновационной

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 26.08.1995 № 827 «О Федеральном фонде производственных инноваций».

системы и технологий предполагается развитие инструментов стимулирования взаимодействия научных, образовательных организаций и бизнеса в инновационной сфере путем формирования технологических платформ. Решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г. был утвержден перечень 28 технологических платформ в различных областях (медицинские и биотехнологии, информационно-коммуникационные технологии, фотоника, авиакосмические технологии, ядерные и радиационные технологии, энергетика, технологии транспорта, технологии металлургии, новые материалы, добыча природных ресурсов и нефтегазопереработка, электроника и машиностроение). На 2019 г. перечень насчитывает 34 платформы.

### Задания

1. Проведите исследование, в каких проектах ГЧП каждый из упомянутых в таблице институтов принял участие в последние годы и можно ли данные проекты отнести к инновационной сфере?
2. Какие еще государственные институты (учреждения, организации, фонды), осуществляющие деятельность в настоящее время в РФ, могут выступать инструментами развития ГЧП, в том числе инновационной сфере? Опишите их деятельность.

### Литература

1. *Борщевский, Г. А.* Государственно-частное партнерство : учебник и практикум / Г. А. Борщевский — М. : Юрайт, 2018. — 412 с.
2. *Ваславский, Ян. И.* Государственно-частное партнерство : институциональный подход. / Ян. И. Ваславский, И. Ю. Ваславская. — М : Аспект-Пресс, 2019. — 413 с.
3. Государственно-частное партнерство : теоретические основы, базовые принципы и практика реализации / И. А. Бабкин [и др.] — СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2014. — 568 с.
4. Государственно-частное партнерство : учеб. пособие / под ред. И. Н. Ткаченко — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 188 с.
5. *Громова, Е. А.* Государственно-частное партнерство и его правовые формы / Е. А. Громова. — М. : Юстицинформ. — 84 с.
6. *Емельянов, Ю. С.* Государственно-частное партнерство. Инновации и инвестиции. Мировой и отечественный опыт / Ю. С. Емельянов. — М. : Либроком, 2013. — 364 с.
7. *Йескомб, Э.* Государственно-частное партнерство : основные принципы финансирования / Э. Йескомб. — М. : Альпина паблишер, 2015. — 457 с.
8. *Кабашкин, В. А.* Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы / В. А. Кабашкин. — М. : ООО «МИЦ», 2015. — 575 с.
9. *Казанцев, А. К.* Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / А. К. Казанцев, Д. А. Рубвальтер. — М. : ИНФРА-М, 2015. — 330 с.
10. *Кочеткова, С. А.* Государственно-частное и муниципально-частное партнерство : учебник / С. А. Кочеткова. — М. : Кнорус, 2019. — 176 с.
11. *Маркварт, Э. Э.* Государственно- и муниципально-частное партнерство в России и за рубежом : учеб. пособие / Э. Э. Маркварт, С. Б. Сиваев. — М. : Дело, 2018. — 404 с.

12. *Маховикова, Г. А.* Государственно-частное партнерство : зарубежный опыт и российские реалии / Г. А. Маховикова, Н. Ф. Ефимова. — СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2013. — 251 с.

13. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации + Рейтинг регионов России по уровню развития государственно-частного партнерства 2017—2018. — М. : Центр развития ГЧП, 2019. — 80 с.

14. *Радушинский, Д. А.* Роль государственно-частного партнерства в реализации инновационных проектов новой индустриальной экономики // Форсайт «Россия» : новое индустриальное общество. Перезагрузка : Сборник материалов Санкт-Петербургского Международного экономического конгресса (СПЭК-2017) / под общ. ред. С. Д. Бодрунова. — СПб : Институт нового индустриального развития им. С. Ю. Витте, 2018. — С. 845—854.

15. АНО «Национальный Центр ГЧП». База проектов ГЧП и концессии на территории России на Платформе поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА». — URL: <https://rosinfra.ru/project> (по состоянию на ноябрь 2019 г. содержит 3500 проектов общим объемом инвестиций примерно 3,1 трлн руб.).

16. АНО «Национальный Центр ГЧП». Рейтинг регионов по ГЧП. — URL: <http://pppcenter.ru/proektyi-czentra/rejting-regionov-po-gchp.html>.

17. АНО «Национальный Центр ГЧП». Аналитика. — URL: <http://pppcenter.ru/analitika/issled.html>

18. *Beuve, J.* Renegotiations. Discretion and Contract Renewals: An Empirical Analysis of Public-Private Agreements / J. Beuve, J. de Brux, S. Saussier // Working Paper EPPP, Sorbonne Business School, 2014.

19. *Delmon, J.* Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance. PPP Projects and Risk. / J. Delmon. — Austin : The World Bank and Kluwer Law International, 2009. — 640 p.

20. *Elizaveta Markovskaya, Victoria Holodkova, Dmitry Radushinsky* (Марковская Е. И., Холодкова В. В., Радушинский Д. А.) Public-Private Partnerships: Does Russian Practice Follow International Experience? // Journal of Corporate Finance Research. — 2019. — Vol. 13. — No. 2. — P. 104—113. DOI: <https://doi.org/10.17323/j.jcfr.2073-0438.13.2.2019.104-113>.

21. *Yescombe E. R.* Public-Private Partnerships For Infrastructure. Principles Of Policy And Finance. / E. R. Yescombe — 2Nd Edition. Publisher: Butterworth-Heinemann, 2018. — 484 P.

# Глава 5

## ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- особенности проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках;
- специфику определения долей хозяйствующих субъектов на рынках определенных товаров, работ, услуг;
- понятие доминирующего хозяйствующего субъекта;
- основы антимонопольного регулирования в сфере контроля недобросовестной деятельности;
- характерные примеры злоупотреблений хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением на рынках энергетических ресурсов;
- основы контроля процедуры организации и проведения торгов со стороны субъектов естественных монополий и заключения договоров по результатам таких торгов (конкурсов и аукционов);
- общую характеристику предупреждений и предостережений как инструментов антимонопольного контроля;

**уметь**

- формулировать цели антимонопольного регулирования на товарных рынках;
- классифицировать действия хозяйствующих субъектов на предмет нарушения антимонопольного законодательства;
- использовать инструменты антимонопольного контроля в целях недопущения действий хозяйствующих субъектов, направленных на ограничение, устранение конкуренции на товарных рынках;

**владеть**

- технологиями контроля процедур организации и проведения торгов со стороны субъектов естественных монополий и заключения договоров по результатам таких торгов (конкурсов и аукционов);
  - методами антимонопольного регулирования в отношении доминирующих хозяйствующих субъектов.
- 

В соответствии с Положением о Федеральной антимонопольной службе, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 331, Федеральная антимонопольная служба (ФАС

России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

ФАС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

### **5.1. Особенности проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках, определение долей хозяйствующих субъектов на рынках определенных товаров, работ, услуг**

Территориальные органы ФАС ежегодно проводят анализ состояния конкурентной среды на различных товарных рынках в рамках предоставленных им полномочий. Анализ состояния конкуренции на товарных рынках проводится в соответствии с приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

В соответствии с указанным порядком при анализе состояния конкуренции на товарном рынке в качестве исходной информации о товарных рынках используются:

- данные официальной статистической информации;
- сведения, полученные от налоговых, таможенных и иных государственных органов, Центрального банка РФ, органов местного самоуправления;
- сведения, полученные от физических и юридических лиц, в том числе сведения, представляемые покупателем (покупателями) данного товара, в том числе в результате их выборочного опроса, а также сведения, предоставляемые продавцами данного товара;
- данные собственных исследований антимонопольного органа и данные антимонопольных органов других государств;

- данные маркетинговых, социологических исследований, выборочных опросов и анкетирования хозяйствующих субъектов, граждан, общественных организаций и данные иных источников.

На основании правил, указанных в приказе, в зависимости от цели исследования, особенностей товарного рынка и доступности информации определяется временной интервал исследования товарного рынка. А в соответствии с правилами, регламентированными Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта наименьший временной интервал анализа состояния конкуренции должен составлять один год или срок существования товарного рынка, если он составляет менее чем один год.

Кроме того, в соответствии с указанным выше порядком утверждена процедура выявления товара, не имеющего заменителя, или взаимозаменяемых товаров, обращающихся на одном и том же товарном рынке (далее — определение продуктовых границ товарного рынка), которая включает:

- предварительное определение товара;
- выявление свойств товара, определяющих выбор приобретателя, и товаров, потенциально являющихся взаимозаменяемыми для данного товара;
- определение взаимозаменяемых товаров.

ФАС также определяет продуктовые границы товарного рынка, основываясь на мнении покупателей (как физических, так и юридических лиц) о взаимозаменяемости товаров, составляющих одну товарную группу. Если предполагается нарушение антимонопольного законодательства применительно к покупателю продукции (монопсония), в этой ситуации продуктовые границы товарного рынка определяются на основании мнения ее продавца.

Регламентирован также порядок определения мнения покупателей, которое формируется в результате сплошного или выборочного опроса покупателей или анализа предмета договоров, на основании которых осуществляется реализация товара.

При подобном анализе, в соответствии с законодательством, необходимо учитывать то, что рассматриваемый товар может обращаться на одной и той же территории на разных товарных рынках. Такие товарные рынки следует анализировать обособленно. В частности, товар может обращаться на оптовых рынках, на которых продаются партии товара преимущественно для целей последующей перепродажи или профессионального использования, и на розничных рынках, на которых осуществляется продажа единичного количества товара преимущественно для личного использования.

Определение взаимозаменяемых товаров осуществляется в соответствии со ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции»

и основывается на фактической замене товаров приобретателем или готовности приобретателя заменить один товар другим при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях), учитывая их функциональное назначение, применение, качественные и технические характеристики, цену и другие параметры.

В Федеральном законе «О защите конкуренции» оговаривается, что товары не относятся к взаимозаменяемым, если для замены одного товара другим в процессе потребления требуется более года или в связи с заменой приобретатель товара несет значительные издержки (превышающие, как правило, 10 % цены товара) и если при этом антимонопольный орган не располагает информацией о том, что такая замена имела или имеет место.

При определении взаимозаменяемости товара ФАС, кроме того, должна оценить степень взаимозаменяемости товара и географические границы товарного рынка.

Для того чтобы оценить степень взаимозаменяемости товара, Федеральным законом «О защите конкуренции» введена мера взаимозаменяемости товаров, таковой является показатель перекрестной эластичности спроса по цене, исчисляемый как отношение выраженного в процентах изменения объема спроса на один товар к выраженному в процентах изменению цены другого товара за определенный период. О взаимозаменяемости рассматриваемых товаров свидетельствуют устойчивые значения показателя перекрестной эластичности, превышающие единицу.

Процедура определения географических границ товарного рынка в соответствии с положениями закона включает следующие действия:

- предварительное определение географических границ товарного рынка;
- выявление условий обращения товара, ограничивающих экономические возможности приобретения товара приобретателем (приобретателями);
- определение территорий, входящих в географические границы рассматриваемого товарного рынка.

Кроме того, при определении географических границ товарного рынка отдельно выделяются товары, которые поставляются с каких-либо территорий, если цена такого товара оказывается более чем на 10 % выше средневзвешенной цены товара, доступного приобретателю в пределах предварительно определенных географических границ рассматриваемого товарного рынка. Для таких товаров их территории (продавцы) должны относиться к другим товарным рынкам.

Отдельно рассматриваются также товарные рынки естественных монополий. Для таких рынков характерен неэластичный спрос на товар, соответственно, размер спроса на товар практически



не меняется при изменении цены. Рынок естественных монополий — это, как правило, рынок товаров и услуг, являющихся первой необходимостью для потребителя. Такие рынки в соответствии с законом определяются с учетом особенностей предоставления этих услуг, в частности:

- наличия и расположения технологической инфраструктуры (сетей);

- возможностей приобретателей по доступу к инфраструктуре и ее использованию (подключению к сетям).

В рамках рассматриваемых товарных рынков необходимо определить состав хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке.

В соответствии с законодательством в состав хозяйствующих субъектов, включаются субъекты, реализующие в его границах рассматриваемый товар в пределах определенного временного интервала исследования товарного рынка.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом рынке, могут быть также включены физические и юридические лица, которые в течение краткосрочного периода (не более года) могут при обычных условиях оборота и без дополнительных издержек (издержки окупаются в течение года при уровне цен, отличающемся от сложившейся средневзвешенной рыночной цены не более чем на 10 %) войти на данный товарный рынок. Такие субъекты именуются потенциальными продавцами.

Далее ФАС проводит расчет общего объема товарной массы в обороте за определенный период времени в продуктовых и географических границах рассматриваемого рынка. В соответствии с п. 6.1 приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее — приказ № 220) этот показатель именуется объемом товарного рынка.

Этот расчет осуществляется на основании одного из следующих показателей: объем продаж, объем поставок (отгрузок), объем выручки, объем перевозок, объем производства; объем производственных мощностей; объем запасов ресурсов, объем товара в соответствии с заключенными договорами.

В соответствии с Порядком предполагается, что основным показателем для расчета объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке является объем продаж (поставок). Иные показатели используются в тех случаях, когда из-за отраслевых особенностей они позволяют более точно охарактеризовать положение хозяйствующих субъектов на рассматриваемом товарном рынке с точки зрения конкуренции.

Отметим также, что расчет показателей может осуществляться в натуральном, стоимостном выражении, а также в условных рас-

четных единицах, которые обеспечивают сопоставимость данных по различным товарам из группы взаимозаменяемых товаров, по различным продавцам и приобретателям.

После расчета всех рассмотренных выше показателей ФАС определяет долю хозяйствующего субъекта на товарном рынке. Доля рассчитывается как отношение показателя, характеризующего объем товарной массы, поставляемой данным хозяйствующим субъектом на рассматриваемый товарный рынок, к показателю, характеризующему объем рассматриваемого товарного рынка, выраженное в процентах.

Такая доля хозяйствующего субъекта (группы лиц) должна определяться на некотором временном интервале и в продуктовых и географических границах.

Кроме того, ФАС регулярно определяет следующие коэффициенты структуры товарного рынка:

1) коэффициент рыночной концентрации (*CR* — *concentration ratio*);

2) индекс рыночной концентрации Герфиндаля — Гиршмана (*HNI*);

3) иные показатели рыночной концентрации.

*Коэффициент рыночной концентрации (CR)* — это сумма долей на товарном рынке (выраженных в процентах) определенного числа (*n*) крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке (п. 7.1 приказа № 220):

$$CR = \sum_{i=1}^n D_i, \quad (5.1)$$

где *D* — выраженная в процентах доля *i*-го крупнейшего хозяйствующего субъекта, действующего на товарном рынке.

*Индекс рыночной концентрации Герфиндаля — Гиршмана (HNI)* — сумма квадратов долей (выраженных в процентах) на товарном рынке всех хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке (п. 7.1 приказа ФАС России «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке»):

$$HNI = \sum_{i=1}^N D_i^2, \quad (5.2)$$

где *D* — выраженная в процентах доля *i*-го хозяйствующего субъекта, действующего на товарном рынке; *N* — общее количество хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке.

Этот коэффициент учитывает не только численность предприятий на рынке, но и такой важный показатель, как доля, занимаемая предприятием на рынке. Это позволяет ему более точно отражать конкурентную ситуацию на различных рынках. Чем меньше

расчетное значение индекса рыночной концентрации Герфиндаля — Гиршмана, тем выше конкуренция на рассматриваемом рынке и тем меньше рыночная концентрация. Так, для конкурентного рынка данный индекс будет стремиться к единице.

Уровни концентрации товарного рынка в соответствии со значениями коэффициента рыночной концентрации и индекса рыночной концентрации Герфиндаля — Гиршмана представлены в табл. 5.1.

Таблица 5.1

**Уровни концентрации товарного рынка**

Уровень	CR, %	НИИ
Высокий	70—100	2000—10 000
Умеренный	45—70	1000—2000
Низкий	Менее 45	Менее 1000

В соответствии с п. 8.1 приказа № 220 процедура определения обстоятельств или действий, препятствующих или затрудняющих и ограничивающих хозяйствующим субъектам начало деятельности на товарном рынке, включает:

- выявление наличия (или отсутствия) барьеров для входа на рассматриваемый товарный рынок;
- определение преодолемости выявленных барьеров для входа на рассматриваемый товарный рынок.

К барьерам для входа на товарный рынок относятся в первую очередь экономические ограничения, в том числе:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений;
- ограниченная доступность финансовых ресурсов и более высокие издержки привлечения финансирования для потенциальных участников по сравнению с хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке;
- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;
- издержки получения доступа к необходимым ресурсам и правам интеллектуальной собственности, издержки на рекламу, на получение информации;
- транспортные ограничения;
- отсутствие доступа потенциальных участников к ресурсам, предложение которых ограничено и которые распределены между хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке;
- наличие экономически оправданного минимального объема производства, обуславливающее для хозяйствующих субъектов бо-

лее высокие затраты на единицу продукции до момента достижения такого объема производства (эффект масштаба производства);

- преимущества хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом рынке, перед потенциальными участниками товарного рынка, в частности по затратам на единицу продукции и спросу на товар, по наличию долгосрочных договоров с приобретателями.

Экономические барьеры возникают вследствие различия в деятельности предприятия, различных стартовых позиций. Они могут быть преодолены хозяйствующим субъектом при эффективном управлении его деятельностью. Однако существует группа барьеров, преодоление которых вызывает серьезные трудности и иногда становится невозможным, — это административные барьеры.

Административные ограничения — это ограничения, вводимые органами государственной власти и местного самоуправления и иными органами и организациями, наделенными правами данных органов (не противоречащие антимонопольному законодательству), в том числе:

- условия лицензирования отдельных видов деятельности;
- квотирование;
- ограничения ввоза-вывоза товаров;
- требования обязательного удовлетворения определенного спроса, поддержания мобилизационных мощностей, сохранения рабочих мест и социальной инфраструктуры;
  - предоставление льгот отдельным хозяйствующим субъектам;
  - препятствия при отведении земельных участков, предоставлении производственных и иных помещений;
  - условия конкурсного отбора поставщиков товара для государственных и муниципальных нужд;
  - экологические ограничения, в том числе запрещение строительства производственных мощностей и объектов транспортной инфраструктуры;
  - стандарты и предъявляемые к качеству требования.

Административные барьеры представляют собой наиболее трудно преодолимую группу барьеров в связи с тем, что зачастую выполнение требований административного характера становится для некоторых предприятий невозможным. В России эта группа барьеров занимает существенно бóльшую долю среди всех возможных барьеров.

К серьезным трудностям при выходе на рынок может стать стратегия поведения действующих на рынке хозяйствующих субъектов, направленная на создание барьеров для входа на рынок, в том числе:

- инвестирование в избыточные производственные мощности, позволяющие увеличить выпуск товара для целей ограничения новых участников рынка;

— увеличение издержек приобретателя, связанных со сменой продавца, в том числе в результате предоставления скидок постоянным приобретателям, заключения долгосрочных контрактов или выпуска взаимодополняющих товаров, не являющихся взаимозаменяемыми с продукцией других хозяйствующих субъектов;

— проведение интенсивных рекламных кампаний.

Еще одним фактором является наличие среди действующих на рынке хозяйствующих субъектов вертикально интегрированных хозяйствующих субъектов, что также приводит к созданию барьеров для входа на рынок, в том числе:

— создает преимущества для участников вертикально интегрированных хозяйствующих субъектов по сравнению с другими потенциальными участниками рынка;

— требует необходимости участия потенциальных участников рынка в вертикальной интеграции, что увеличивает издержки входа на товарный рынок.

Для того чтобы понять уровень барьерных ограничений для выхода на определенный рынок, законодательно предусмотрена процедура анализа барьеров (п. 8.3 приказа № 220). Данный анализ должен проводиться:

а) с точки зрения возможности потенциальных продавцов, в том числе действующих на смежных рынках, стать участниками рассматриваемого товарного рынка;

б) с точки зрения возможности хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом товарном рынке, расширить производственные мощности или объем продаж данного товара.

Как уже отмечалось, большая часть барьеров может быть преодолена субъектами в процессе реализации хозяйственной деятельности. Исключение составляет группа административных барьеров, которые зачастую создают непреодолимые преграды для выхода на рынок хозяйствующего субъекта или его развития на этом рынке.

В соответствии с п. 8.4 приказа № 220 барьеры для входа на товарный рынок считаются преодолимыми, если затраты на преодоление барьеров входа на рассматриваемый товарный рынок экономически оправдываются доходами (преимуществами), которые получит (предполагает получить) хозяйствующий субъект, собирающийся войти на данный товарный рынок. Необходимые для хозяйствующих субъектов сроки и затраты на преодоление барьеров для входа на рассматриваемый товарный рынок, а также преодолимость барьеров для входа на рассматриваемый товарный рынок могут оцениваться путем опроса фактических и потенциальных продавцов или отраслевых специалистов (экспертов).

В соответствии с п. 9.1 приказа № 220 оценка состояния конкуренции на товарном рынке включает:

а) заключение о том, к какому виду рынков относится рассматриваемый товарный рынок: к рынку с развитой конкуренцией, к рынку с недостаточно развитой конкуренцией или к рынку с неразвитой конкуренцией;

б) оценку перспектив изменения конкуренции на рассматриваемом товарном рынке.

Заключение о том, к какому виду рынков относится рассматриваемый товарный рынок, дается на основании показателей уровня концентрации товарного рынка, наличия и преодолимости барьеров входа на товарный рынок.

Анализ поведения хозяйствующих субъектов на рассматриваемом товарном рынке включает в том числе:

— изучение инновационной деятельности и маркетинговой стратегии продавцов;

— установление фактов предоставления продавцами льгот отдельным приобретателям (группам приобретателей);

— выявление соглашений хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке;

— выявление имеющихся в распоряжении покупателя источников информации о товаре, оценка достоверности и актуальности доступной ему информации, а также расходов, связанных с получением такой информации.

К факторам, способствующим ограничению конкуренции на рассматриваемом товарном рынке, могут относиться:

— наличие барьеров для распространения информации о товарах-заменителях;

— значительная доля вертикально интегрированных хозяйствующих субъектов;

— снижение в течение временного интервала исследования доли хозяйствующих субъектов, не являющихся вертикально интегрированными;

— доминирующее положение вертикально интегрированных хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом товарном рынке, на одном из смежных товарных рынков, на которых обращаются товары, используемые в производстве данного товара, или на которые данный товар последовательно поступает в процессе своего физического перемещения от производителя к потребителю;

— высокий уровень концентрации предшествующих (вышестоящих) смежных товарных рынков, на которых хозяйствующий субъект, действующий на рассматриваемом товарном рынке (последующем или нижестоящем) в качестве продавца, выступает или готов выступить в качестве приобретателя.

Анализ состояния конкуренции на товарном рынке является базой для оценки конкурентоспособности рынка. Он проводится

в соответствии со ст. 10 приказа № 220. Анализируемый рынок — это рынок, на котором действуют хозяйствующие субъекты, чья деятельность охватывает ряд последовательных стадий процесса производства (обработки, переработки) и обращения, причем продукция каждой из этих стадий может рассматриваться в качестве товара на соответствующем товарном рынке. Такие субъекты называют вертикально интегрированными хозяйствующими субъектами. Данный анализ должен осуществляться с учетом следующих особенностей функционирования субъектов на рынке:

а) произведенная на отдельных стадиях производства продукция (работы, услуги) вертикально интегрированных хозяйствующих субъектов, которую они могут без значительных дополнительных издержек (не превышающих 10 % затрат на производство продукции) выпустить в обращение в качестве товара на соответствующем товарном рынке, признается товаром, обращающимся на товарном рынке;

б) вертикально интегрированный хозяйствующий субъект включается в число фактических или потенциальных продавцов на рассматриваемом товарном рынке, если произведенная им на отдельных стадиях производства продукция признается товаром, обращающимся на рассматриваемом рынке;

в) в случае если вертикально интегрированные хозяйствующие субъекты включаются в число фактических или потенциальных продавцов на рассматриваемом товарном рынке, в расчет объема рассматриваемого товарного рынка включается объем производства вертикально интегрированными хозяйствующими субъектами соответствующей продукции (работ, услуг), а при расчете долей хозяйствующих субъектов на рынке и при определении уровня концентрации товарного рынка учитываются данные об объеме производства вертикально интегрированными хозяйствующими субъектами указанной продукции.

Указанные выше особенности анализа необходимо учитывать при оценке конкурентоспособности рынка, поскольку вертикально интегрированные хозяйствующие субъекты могут создать существенные трудности для конкурентной работы на товарных рынках иных хозяйствующих субъектов.

При анализе состояния конкуренции на товарном рынке необходимо также рассматривать возможности покупателя товара устранять, ограничивать или не допускать конкуренцию на таком товарном рынке. При проведении этого анализа исследующей организацией должны учитываться следующие особенности:

а) при определении временного интервала исследования товарного рынка, продуктовых границ товарного рынка и географических границ товарного рынка выявляется наличие у продавца

(продавцов) экономической и технической возможности продать рассматриваемый товар;

б) при определении состава хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке, расчете объема товарного рынка и долей хозяйствующих субъектов на рынке, определении уровня концентрации товарного рынка выявляются приобретатели товара, для которых рассчитываются соответствующие показатели;

в) при определении барьеров для входа на товарный рынок и оценке состояния конкуренции на товарном рынке анализируются возможности потенциальных приобретателей приобрести товар на рассматриваемом рынке.

В соответствии со ст. 11 приказа № 220 по результатам проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке составляется аналитический отчет, в котором приводятся результаты проведенного анализа.

## **5.2. Понятие доминирующего хозяйствующего субъекта**

Согласно ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции» доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

Таким образом, хозяйствующий субъект при определенных обстоятельствах может диктовать потребителю заведомо невыгодные условия приобретения товара, а также создавать серьезные помехи для деятельности других хозяйствующих субъектов, действующих на этом рынке.

В рамках, предписанных законодательством, при проведении анализа состояния конкуренции антимонопольный орган дает оценку обстоятельствам, влияющим на состояние конкуренции, в том числе условиям доступа на товарный рынок, долям хозяйствующих субъектов на рынках определенного товара, соотношению долей покупателей и продавцов товара, периоду существования возможности оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на товарном рынке (ч. 8 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Для проведения анализа состояния конкуренции в первую очередь необходимо выбрать временной интервал, т. е. определить,



на каком промежутке будет проводиться оценка. Такая необходимость возникает вследствие того, что ситуация на рынках существенным образом меняется с течением времени. Такой интервал необходимо определять в зависимости от цели исследования, а также особенностей товарного рынка и доступности информации о рассматриваемом рынке.

Законом определен наименьший временной интервал анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта. Он должен составлять один год или срок существования товарного рынка, если он составляет менее чем один год (ч. 9 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»).

На основании данного Закона выделен также ряд основных характеристик положения субъекта на рынке, при котором хозяйствующий субъект признается занимающим доминирующее положение (данные правила распространяются на всех хозяйствующих субъектов, за исключением финансовых организаций). Субъект признается занимающим доминирующее положение, если:

1) доля этого субъекта на рынке определенного товара превышает 50 %, если только при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства или при осуществлении государственного контроля над экономической концентрацией не будет установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим;

2) доля этого субъекта на рынке определенного товара составляет менее 50 %, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из неизменной или подверженной малозначительным изменениям доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, относительного размера долей на этом товарном рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот товарный рынок новых конкурентов либо исходя из иных критериев, характеризующих товарный рынок.

Оба правила не являются точными и требуют дополнительной проверки и обоснования, что дает возможность в ряде случаев ограничить действие закона.

Существует также установленная снизу граница в 35 %. Однако в ряде случаев положение субъекта или группы субъектов может быть признано доминирующим (если даже его или их доля на рынке определенного товара не превышает 35 %) в ситуации, когда совокупная доля не более чем трех хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает 50 %, или совокупная доля не более чем пяти хозяйствующих субъектов, доля

каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает 70 %. Исключением из данного пункта является ситуация, когда доля хотя бы одного из указанных хозяйствующих субъектов менее 8 %.

Кроме того, положение субъекта или группы субъектов может быть признано доминирующим (если даже его или их доля на рынке определенного товара не превышает 35 %) в ситуации, когда в течение не менее чем одного года (или в течение срока существования соответствующего товарного рынка, если такой срок составляет менее одного года) относительные размеры долей субъектов неизменны или подвержены малозначительным изменениям, а также доступ на соответствующий товарный рынок новых конкурентов затруднен.

На оценку доминирующего положения субъекта или группы субъектов также влияет ситуация, когда реализуемый или приобретаемый хозяйствующими субъектами товар не может быть заменен другим товаром при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях), рост цены товара не обуславливает соответствующее такому росту снижение спроса на этот товар, а информация о цене, об условиях реализации или приобретения этого товара на соответствующем товарном рынке доступна неопределенному кругу лиц.

Отметим, что федеральными законами также могут устанавливаться случаи признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет менее 35 %.

Тем не менее доминирующим может быть признано и положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет менее 35 % и превышает доли других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке. Это происходит, если будет установлено, что рассматриваемый хозяйствующий субъект может оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Оценка возможности влияния субъекта оценивается исходя из четырех факторов:

1) возможности в одностороннем порядке определять уровень цены товара, а также оказывать решающее влияние на общие условия реализации товара на соответствующем товарном рынке;

2) трудности доступа на рассматриваемый рынок новых конкурентов, в том числе вследствие наличия экономических, технологических, административных или иных ограничений;

3) отсутствия товара-заменителя как при потреблении, так и при потреблении в производственных целях;

4) отсутствия влияния изменения цены товара на величину изменения спроса на товар (при росте цены товара отсутствует соответствующее снижение спроса на товар).

Все эти положения в совокупности приводят к существенным трудностям при обосновании доминирующего положения на рынке и введении каких-либо санкций против хозяйствующих субъектов.

При этом необходимо учитывать, что законодательно предусмотрена возможность для хозяйствующего субъекта представлять в антимонопольный орган или в суд доказательства того, что положение этого хозяйствующего субъекта на товарном рынке не может быть признано доминирующим. Таким образом, даже при условии реализации всех перечисленных выше положений и признании субъекта занимающим доминирующее положение на рынке субъект имеет возможность обратиться, например, в суд за признанием того, что его положение не является доминирующим.

Кроме того, в Федеральном законе «О защите конкуренции» предусмотрен ряд особых случаев признания доминирующего положения хозяйствующего субъекта.

1. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта — субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии (ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»).

2. Условия признания доминирующим положения финансовой организации, поднадзорной Центральному банку РФ, устанавливаются Правительством РФ по согласованию с Центральным банком РФ. Условия признания доминирующим положения иной финансовой организации устанавливаются Правительством РФ. Доминирующее положение финансовой организации, поднадзорной Центральному банку РФ, устанавливается антимонопольным органом в порядке, утвержденном Правительством РФ по согласованию с Центральным банком РФ. Порядок установления антимонопольным органом доминирующего положения иной финансовой организации утверждается Правительством РФ. Не может быть признано доминирующим положение финансовой организации, доля которой не превышает 10 % на единственном в Российской Федерации товарном рынке или 20 % на товарном рынке, на котором обращается товар, обращающийся также на иных товарных рынках Российской Федерации (ч. 7 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»).

В целом процедура признания положения хозяйствующего субъекта доминирующим представляется трудоемкой и непрозрачной, что приводит к большому числу спорных ситуаций.

Отметим, что определение доминирующего положения хозяйствующего субъекта требует подробного анализа рынка, ситуации на рынке и деятельности самого хозяйствующего субъекта или субъектов.

Следует иметь в виду, что в разных странах порядок определения доминирующего положения субъектов на рынке различен.

### **5.3. Антимонопольное регулирование в сфере контроля недобросовестной деятельности**

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» недобросовестной конкуренцией признаются любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству РФ, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

Законом также вводится понятие «признаки ограничения конкуренции»:

— сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке;

— рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке;

— отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке;

— определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке;

— иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке;

— установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством РФ.

Ежегодно антимонопольными органами выявляется и пресекается большое количество актов недобросовестной конкуренции. Одна из причин этого — увеличение количества рассмотренных заявлений, что является следствием проведения антимонопольными органами обширной деятельности по адвокатированию конкуренции.

В настоящее время принята новая редакция Федерального закона «О защите конкуренции», в соответствии с которой (гл. 2.1) устанавливается запрет на недобросовестную конкуренцию по ряду оснований.

Под запретом на недобросовестную конкуренцию путем *дискредитации* (ст. 14.1) понимается распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту и (или) нанести ущерб его деловой репутации, в том числе в отношении качества и потребительских свойств товара, количества товара, фактического размера спроса на такой товар, условий, на которых предлагается к продаже и другим характеристикам.

В части запрета на недобросовестную конкуренцию путем *введения в заблуждение* (ст. 14.2) понимается введение в заблуждение относительно качества и потребительских свойств товара, назначения товара, способов и условий его изготовления или применения, количества товара, места производства товара, условий, на которых товар предлагается к продаже и др.

При недобросовестной конкуренции путем *некорректного сравнения хозяйствующего субъекта или его товара с другим хозяйствующим субъектом-конкурентом или его товаром* (ст. 14.3) не допускается, например, использование слов «лучший», «первый», «номер один», «самый», «только», «единственный», иных слов или обозначений, создающих впечатление о превосходстве товара.

Не допускается недобросовестная конкуренция, связанная с *приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товаров, работ или услуг* (ст. 14.4). Решение антимонопольного органа об установлении исключительного права на товарный знак направляется заинтересованным лицом в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности для признания недействительным предоставления правовой охраны товарному знаку.

Согласно закону не допускается недобросовестная конкуренция путем *совершения хозяйствующим субъектом действий по продаже, обмену или иному введению в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности* (ст. 14.5).

В Законе существует также запрет на *совершение хозяйствующим субъектом действий, способных вызвать смешение с деятельностью хозяйствующего субъекта-конкурента либо с товарами или услугами*, в том числе незаконное использование обозначения, тождественного товарному знаку, фирменному наименованию и пр., копирование или имитация внешнего вида товара (ст. 4.6).

*Разглашение информации, составляющей коммерческую или иную охраняемую законом тайну*, также может стать предметом недобросовестной конкуренции (ст. 4.7).

Наибольший рост числа выявленных нарушений недобросовестной конкуренции связан с некорректным сравнением хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами, производимыми или реализуемыми другими хозяйствующими

субъектами. При этом данный вид нарушения составляет небольшую долю в общем количестве выявленных нарушений в данной сфере.

Существенно увеличилось число выявленных случаев недобросовестной конкуренции в связи с введением потребителей в заблуждение относительно характера, способа и места изготовления, потребительских свойств, качества товаров.

С каждым годом возрастает количество выявленных правонарушений в сфере недобросовестной конкуренции, не подпадающих ни под одну из форм, указанных выше. Это связано с тем, что многие предприниматели используют новые формы недобросовестной конкуренции.

Наибольшее количество выявленных нарушений приходится на следующие виды недобросовестной конкуренции:

- недобросовестная конкуренция в форме, не определенной законодательно;
- продажа товаров с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации продукции, выполнения работ, услуг;
- распространение ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту или нанести ущерб его деловой репутации;
- введение потребителей в заблуждение относительно характера, способа и места изготовления, потребительских свойств, качества товаров;
- приобретение и использование исключительных прав на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг<sup>1</sup>.

На практике, даже при наличии соответствующих предпосылок, далеко не все хозяйствующие субъекты проводят активную конкурентную борьбу за расширение собственной доли рынка и объема сбыта товаров и услуг. В то же время наличие монопольной структуры на рынке может быть предопределено не характеристикой рынка и наличием барьера, а иными факторами, например слабым спросом, спецификой товарных групп.

#### **5.4. Виды злоупотреблений со стороны хозяйствующих субъектов своим доминирующим положением на рынках энергетических ресурсов**

В соответствии с Методическим пособием для предпринимателей, подготовленным ФАС и объединением предпринимателей «Опора России» на основе постановления Правительства РФ от 27.12.2004

---

<sup>1</sup> Взаимодействие государства и бизнеса : учеб. пособие / отв. ред. Е. И. Марковская. СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2014. С. 109—110.

№ 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям», технологическое присоединение к электрическим сетям осуществляется следующим образом.

1. Мероприятия по технологическому присоединению энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям осуществляются непосредственно с целью последующей передачи электрической энергии для потребителя (технологическое присоединение является обязательной составной частью единого технологического процесса по оказанию услуг по передаче электрической энергии). Возможность заключения договора на передачу электрической энергии обусловлена необходимостью заключения обязательного для сетевой организации (владельца электрических сетей) договора на технологическое присоединение.

2. Оказание услуг по технологическому присоединению энергопринимающих устройств (энергетических установок) юридических и физических лиц к электрическим сетям не является отдельным видом экономической деятельности и, как следствие, не образует самостоятельного товарного рынка. Так, сетевые организации не вправе препятствовать заключению такого договора с контрагентами: навязывать невыгодные условия договора, требовать не предусмотренные нормативными правовыми актами Правительства РФ документы, затягивая сроки заключения договора, а также включать отлагательные условия в договор (сетевая организация обязуется выполнить технические условия при условии реконструкции подстанции, разгрузки подстанции, ввода в эксплуатацию новой подстанции, установки передвижной мобильной подстанции и т. д.).

В рамках рассматриваемой деятельности предусмотрен ряд ограничивающих положений, в том числе по вопросам навязывания занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом контрагенту невыгодных условий договора. Так, в соответствии с п. 1 ст. 10 Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup> не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление

---

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ.

правом в иных формах. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» под навязыванием контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

В соответствии с разъяснениями ФАС при рассмотрении действий (бездействия) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта на предмет нарушения антимонопольного законодательства в части злоупотребления своим положением на товарном рынке антимонопольному органу наряду с установлением наличия (отсутствия) условий договора, являющихся невыгодными для контрагента, необходимо исследовать обстоятельства, подтверждающие или опровергающие факты того, что:

— согласие контрагента на включение в договор невыгодных для него условий являлось вынужденным;

— хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение, совершил определенные действия (бездействие) по принуждению контрагента дать указанное согласие.

Кроме того, в постановлении Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 предусмотрено, что сетевая организация обязана выполнить в отношении любого обратившегося к ней лица мероприятия по технологическому присоединению при условии соблюдения им Правил технологического присоединения. Также отметим, что по закону сетевая организация не вправе отказать заявителю в осуществлении технологического присоединения по причине отсутствия у нее технической возможности. Законодательством в сфере электроэнергетики не предусмотрено такого основания для отказа в технологическом присоединении.

Заключение договора является обязательным для сетевой организации. При необоснованном отказе или уклонении сетевой организации от заключения договора заинтересованное лицо вправе обратиться в суд с иском о понуждении к заключению договора и взыскании убытков, причиненных таким необоснованным отказом или уклонением. Также в подобной ситуации заявитель вправе обратиться в антимонопольный орган с заявлением о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.



Постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 установлены сроки осуществления технологического присоединения, которые не могут превышать:

— 15 рабочих дней — для заявителей по временному технологическому присоединению;

— 6 месяцев — для юридических лиц, присоединяемая мощность которых не превышает 100 кВт, и физических лиц в случае технологического присоединения к электрическим сетям классом напряжения до 20 кВ включительно;

— одного года — для заявителей, суммарная присоединенная мощность энергопринимающих устройств которых не превышает 750 кВА;

— двух лет — для заявителей, суммарная присоединенная мощность энергопринимающих устройств которых превышает 750 кВА.

Для того чтобы избежать различного рода злоупотреблений, процедура технологического присоединения носит однократный характер как в части взимания платы за технологическое присоединение (взимается однократно), так и при смене формы собственности или собственника (не требуется осуществления новой процедуры технологического присоединения и не влечет за собой повторную оплату).

Также особо отмечается, что требования сетевой организации о том, чтобы заявитель самостоятельно урегулировал вопросы, связанные с опосредованным присоединением (т. е. присоединением к электрическим сетям третьих лиц), являются необоснованными. Сетевая организация обязана урегулировать вопросы с собственником объектов электросетевого хозяйства, через объекты которого будет осуществляться опосредованное присоединение (постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 861).

Кроме того, сетевая организация не вправе возлагать на заявителя обязательства, не предусмотренные Правилами технологического присоединения. Сетевая организация не вправе ставить заключение договора технологического присоединения в зависимость от заключения заявителем какого-либо другого договора с сетевой организацией или другой организацией (постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 861).

## **5.5. Основы контроля процедуры организации и проведения торгов со стороны субъектов естественных монополий и заключения договоров по результатам таких торгов (конкурсов и аукционов)**

С 1 января 2012 г. вступил в силу Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках). Он устанавливает

общие принципы и требования к закупкам для государственных корпораций, государственных компаний, субъектов естественных монополий, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности.

Закон о закупках регулирует весь механизм проведения закупок отдельными видами юридических лиц. Основной целью Закона признается либерализация процедуры закупок с участием государственных корпораций и естественных монополий для всех ее участников. Он содержит ряд инноваций при выборе способа размещения заказа и отборе потенциальных поставщиков.

Данный Закон предлагает актуальные альтернативы государственным компаниям и корпорациям, субъектам естественных монополий и организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности, государственным и муниципальным унитарным предприятиям и автономным учреждениям, а также хозяйствующим субъектам с долей участия Российской Федерации в уставном капитале свыше 50 %<sup>1</sup>.

Закон о закупках устанавливает следующие основные требования к проведению закупок:

- 1) информационная открытость закупки;
- 2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- 3) целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- 4) отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Преимущественными способами закупок являются открытые торги в форме конкурса или аукциона. Установлено требование о повышении доли закупок инновационной продукции.

Новый закон важен как для заказчиков, так и для поставщиков с точки зрения организации закупочных процессов в государственных компаниях. Согласно статистическим данным закупки для нужд государства — это около 6 трлн руб. ежегодно, которые из бюджета напрямую направляются в российскую экономику<sup>2</sup>.

Объем закупок государственных компаний и естественных монополий еще выше: около 7 трлн руб. Закон о закупках призван обеспечить такие механизмы регулирования, при которых бюджетные

---

<sup>1</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. С. 105. URL: [http://www.fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports\\_30077.html](http://www.fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30077.html) (дата обращения: 03.12.2015).

<sup>2</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. С. 106.

деньги будут расходоваться наиболее рационально, создавая тем самым благоприятную конкурентную среду<sup>1</sup>.

В соответствии с Законом о закупках вся информация о проводимых закупках должна размещаться на официальном сайте ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)). Таким образом, все субъекты государственных корпораций, естественных монополий и унитарных предприятий должны организовать доступность и открытость информации для участия в них физических и юридических лиц, что, в конечном счете, должно привести к развитию добросовестной конкуренции, а также повысить прозрачность закупок, расширить возможности участников торгов.

Важным фактором, влияющим на порядок проведения закупок, является то, что в Законе о закупках не установлено жестких ограничений на осуществление закупочной деятельности. В целом Законом предусмотрены только общие требования по проведению этой деятельности, включая разработку внутренних документов, которые регламентируют закупочную деятельность (план закупок, положение о закупках). В процессе ее осуществления необходимо опубликовать в открытом доступе сообщение о закупке, где будут указаны предмет договора и количество поставляемого товара, а также объем выполняемых работ или оказываемых услуг, место поставки, начальную (максимальную) цену договора (лота). Кроме того, сообщение должно содержать информацию о способе закупки и необходимые контакты заказчика.

Исходя из выше сказанного, можно сделать вывод, что субъекты государственных корпораций, естественных монополий и унитарных предприятий могут выбрать способ закупки, предлагаемый законом, — конкурс, аукцион, запрос цен или иные формы.

Для повышения эффективности исполнения своих контрольных функций ФАС России разработала порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров работ услуг, проводимых в соответствии с Законом о закупках.

Основные выводы в Законе о закупках в целом носят негативный характер. Истинная проблема состоит в неэффективности системы закупок в регулируемых отраслях, завышающей издержки и цены для потребителей. В связи с этим необходимо добиться, в частности, исключения из числа субъектов регулирования:

- дочерних обществ субъектов естественных монополий, у которых доля поставок материнским компаниям ниже 10 % оборота;
- компаний, которые действуют на нерегулируемых рынках или в обороте которых регулируемые виды деятельности составляют не более 10 % оборота;
- компаний с незначительным объемом закупок<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. С. 106.

<sup>2</sup> Взаимодействие государства и бизнеса. С. 112.

Таким образом, чем хуже организованы закупки в государственном секторе, чем больше в них коррупции и меньше конкуренции, тем выше цены и издержки, тем больше приходится налогоплательщикам платить за работу государственного сектора, тем меньше услуг (и худшего качества) они получают. Вместе с тем остается открытым вопрос как о целесообразности принципиального изменения Закона о закупках, так и о направлениях этого изменения, который, несомненно, должен решаться с учетом практики реализации Закона о закупках, которая пока еще недостаточна.

Наибольшее количество жалоб в ФАС России и ее территориальные органы поступает на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Законом о закупках. Больше всего нарушений связано с неправомерными действиями организаторов торгов в части несоблюдения требований положения о закупках, несоответствия конкурсной документации требованиям положения о закупках, а также установления в конкурсной документации неправомерных требований к участникам конкурса (аукциона), ограничивающих доступ к участию в торгах, в том числе создающих преимущественные условия участия в торгах отдельным участникам<sup>1</sup>.

## **5.6. Типичные нарушения со стороны государственных заказчиков при проведении закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд**

Правовой основой регулирования отношений государственных заказчиков при проведении закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд представляет Закон о ФКС.

При наличии нарушений со стороны государственных заказчиков в процессе проведения закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд возможно обжалование действий заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций, операторов электронных площадок, конкурсных, аукционных или котировочных комиссий в целях защиты прав и законных интересов участников размещения заказов, а также повышения эффективности размещения заказов.

Федеральная антимонопольная служба РФ и ее территориальные органы вправе вернуть жалобу заявителю на положение документации о торгах или извещения о проведении запроса котировок, если жалоба подана после окончания срока подачи заявок на участие в торгах, котировочных заявок.

---

<sup>1</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. С. 51.

Порядок рассмотрения обращений о согласовании способа размещения заказов, а также уведомлений о размещении заказов у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется ФАС России в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 03.05.2006 № 124 «Об утверждении Порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)».

При рассмотрении поступающих от заказчиков обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) ФАС России осуществляет проверку соблюдения заказчиками требований законодательства о размещении заказов при проведении процедур размещения заказов в форме торгов, запросов котировок, признанными несостоявшимися и ставшими основанием для обращений. ФАС России вправе отказать в таком согласовании по причине выявления в действиях заказчика нарушения законодательства РФ.

Из анализа обращений заказчиков о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) следует, что решение об отказе в согласовании возможности заключения контрактов с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) принимается в основном по следующим причинам:

- несоответствие конкурсной документации (документации об аукционе в электронной форме);
- установление в конкурсной документации (документации об аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок неправомерных требований к участникам размещения заказа, к составу заявок;
- выявление иных нарушений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок, которые повлияли на результат определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Кроме того, ФАС России рассматривает уведомления о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). При этом в 5 % случаев выявляется, что заказы размещены с нарушением законодательства РФ.

**Административная практика.** По результатам рассмотрения жалоб в случае выявления нарушений законодательства РФ ФАС России и ее территориальные органы возбуждают дела об административных правонарушениях. По итогам рассмотрения таких дел выносятся постановления о наложении административных штрафов.

Наибольшее количество постановлений о наложении штрафа выдается лицам, привлеченным к ответственности за нарушение порядка отбора участников торгов. Кроме того, должностные лица

привлекаются к административной ответственности в связи с утверждением заказчиками документации о торгах, не соответствующей требованиям законодательства РФ о размещении заказов, а также по причине неправомерного отклонения членами котировочной или единой комиссии котировочной заявки.

В 2015 г. ФАС России возбудила 22 062 дела об административных правонарушениях за нарушения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок. По итогам рассмотрения выдано 18 966 постановлений о наложении административных штрафов.

В 2014 г. было возбуждено 13 928 дел об административных правонарушениях и вынесено 9041 постановление о наложении административных штрафов.

Кроме того, в 2015 г. было выдано 2363 предупреждения и 46 предостережений, что превышает показатели 2014 г. (1928 предупреждений и 91 предостережение)<sup>1</sup>.

В 2018 г. ФАС России было возбуждено уже 30 377 дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. По итогам рассмотрения выдано 25 357 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 387 728,50 тыс. руб. За отчетный период ФАС России взыскано 258 482,05 тыс. руб.

За аналогичный период в 2017 г. ФАС России возбуждено 23 830 дел об административных правонарушениях и вынесено 20 125 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 295 821,16 тыс. руб. За отчетный период ФАС России взыскано 209 886,43 тыс. руб.<sup>2</sup>

**Ведение реестра недобросовестных поставщиков.** Федеральной антимонопольной службой РФ осуществляется ведение реестра недобросовестных поставщиков в соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)».

Федеральная антимонопольная служба РФ рассматривает обращения о включении сведений об участниках размещения заказов в Реестр недобросовестных поставщиков. По итогам рассмотрения обращений о включении сведений об участниках размещения заказов, уклонившихся от заключения контракта, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми контракты расторгнуты в связи с нарушением ими условий надлежащего исполнения обязательств по контракту, в реестр недобросовестных поставщиков ФАС России внесены сведения о недобросовестных поставщиках

---

<sup>1</sup> Доклад «О развитии конкурентной политики и роли антимонопольных органов в решении социально-экономических задач (опыт Российской Федерации)». С. 16—17.

<sup>2</sup> Доклад «О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год». С. 389.

(в большей половине случаев от общего количества рассмотренных обращений).

Основной причиной включения в Реестр недобросовестных поставщиков является уклонение участника размещения заказа от заключения контракта.

В целом в 2015 г. ФАС России в части осуществления контроля за соблюдением Закона о ФКС рассмотрено 10 927 обращений о включении сведений об участниках закупок в реестр недобросовестных поставщиков. По итогам этой работы в реестр недобросовестных поставщиков в 2015 г. ФАС России включены сведения о 4994 недобросовестных поставщиках (исполнителях, подрядчиках), что составляет 45 % рассмотренных обращений в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с Законом о ФКС. Основной причиной включения в реестр недобросовестных поставщиков является уклонение участника закупок от заключения контракта (55,8 % включенных в реестр лиц).

На 31 декабря 2015 г. реестр недобросовестных поставщиков содержал сведения о 8783 недобросовестных поставщиках, на аналогичную дату 2014 г. таких записей в реестре было 5726<sup>1</sup>.

В 2018 г. ФАС России в части осуществления контроля за соблюдением Закона № 44-ФЗ рассмотрено уже 14 117 обращений о включении сведений об участниках закупок в реестр недобросовестных поставщиков. По итогам рассмотрения в реестр недобросовестных поставщиков в 2018 г. ФАС России включены сведения о 7082 недобросовестных поставщиках (исполнителях, подрядчиках), что составляет 51 % от рассмотренных обращений в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Основной причиной включения в реестр недобросовестных поставщиков является одностороннее расторжение контракта (64 % от включенных в реестр недобросовестных поставщиков лиц)<sup>2</sup>.

**Обжалование решений ФАС России в судах.** Федеральная антимонопольная служба РФ принимает решения (выдает предписания), выносит постановления о назначении административного наказания и иные решения, а также осуществляет иные действия (бездействия), которые могут быть обжалованы в арбитражных судах и судах общей юрисдикции.

В 2015 г. в арбитражных судах и судах общей юрисдикции было обжаловано более 3,5 тыс. предписаний ФАС России, в 10,4 % случаев требования заявителей удовлетворены<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Доклад «О развитии конкурентной политики и роли антимонопольных органов в решении социально-экономических задач (опыт Российской Федерации)». С. 35.

<sup>2</sup> Доклад «О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год». С. 390.

<sup>3</sup> Там же. С. 16—17.

В 2018 г. зафиксировано 3855 случаев обжалования в арбитражных судах и судах общей юрисдикции решений (предписаний) ФАС России, что составляет 3,4 % от общего количества принятых решений (предписаний), 3501 случай обжалования постановлений о назначении административного наказания, что составляет 9,9 % от общего количества принятых постановлений о назначении административного наказания за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

В целом за 2018 г. требования заявителей при обжаловании решений (предписаний) удовлетворены в 587 случаях, при обжаловании постановлений о назначении административного наказания — в 770 случаях.

В целом за 2017 г. зафиксированы 3241 случай обжалования в арбитражных судах и судах общей юрисдикции решений (предписаний) ФАС России, что составляет 3,6 % от общего количества принятых решений (предписаний), 3187 случаев обжалования постановлений о назначении административного наказания, что составляет 15,8 % от общего количества принятых постановлений о назначении административного наказания за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

В целом за 2017 г. требования заявителей при обжаловании решений (предписаний) удовлетворены в 578 случаях, при обжаловании постановлений о назначении административного наказания — в 1903 случаях<sup>1</sup>.

Отметим, что в ч. 3 ст. 26 Федерального закона «О защите конкуренции» предусматривается, что вред, причиненный физическому или юридическому лицу в результате разглашения антимонопольным органом или его должностными лицами информации, составляющей коммерческую (служебную, иную охраняемую законом) тайну, подлежит возмещению за счет средств казны Российской Федерации<sup>2</sup>.

## **5.7. Предупреждения и предостережения как новый инструмент антимонопольного контроля**

В настоящее время в антимонопольное законодательство введен ряд новых институтов. Важным нововведением стал институт предупреждений (ст. 39.1 Федерального закона «О защите конку-

---

<sup>1</sup> Доклад «О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год». С. 392.

<sup>2</sup> *Маштаков К. М.* Антимонопольное регулирование — сфера взаимодействия публичного и частного права // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 23. С. 88—91.



ренции»). Предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, выдаются антимонопольными органами хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение, в случаях (ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции»):

— навязывания контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованного и (или) прямо не предусмотренного федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласия заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и других требований);

— экономически или технологически не обоснованного отказа либо уклонения от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами.

Цель выдачи предупреждений — пресечение действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Предупреждение может быть выдано либо до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, либо в период рассмотрения дела о таком нарушении. Принятие решения о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в части навязывания невыгодных условий договора или экономически или технологически не обоснованного отказа либо уклонения от заключения договора без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается. Законодательством также предусмотрено, что если хозяйствующий субъект выполнил предупреждение, дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и такой хозяйствующий субъект к административной ответственности не привлекается.

Применение этого нововведения в последующие после его введения годы дало основание утверждать, что происходит сокращение объема дел, возбужденных по признакам нарушения антимонопольного законодательства в части навязывания невыгодных условий договора или экономически или технологически не обоснованного отказа (по п. 3 и 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите кон-

курении»). Большинство предупреждений, выданных ФАС России, выполняется.

Еще одним новшеством, введенным данным Законом, стал институт предостережений.

В соответствии со ст. 25.7 Федерального закона «О защите конкуренции» предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, антимонопольные органы направляют должностным лицам хозяйствующих субъектов, публично заявляющим о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства. Цель применения такого акта антимонопольного органа — предупреждение нарушения антимонопольного законодательства.

Вместе с тем у юристов возник вопрос о возможности обжалования этого акта. Однако пока суды приходят к выводу, что предостережение не влечет никаких правовых последствий, носит рекомендательный характер и поэтому обжалованию в судах не подлежит (см., например, постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 09.02.2015 № 13АП-29200/14)<sup>1</sup>.

## Выводы

Анализ состояния конкуренции на товарных рынках проводится в соответствии с приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

В последнее время произошли существенные изменения законодательства в области регулирования конкуренции на товарных рынках, которые направлены на совершенствование функционирования рынков в целом, создание конкурентных условий, улучшение инвестиционного климата на каждом рынке путем принятия соответствующих законодательных актов, с учетом специфических особенностей конкретных рынков.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции» доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других

---

<sup>1</sup> Добрикова Е. Антимонопольное законодательство: тенденции 2015 года. URL: <http://www.garant.ru/article/616813/#ixzz3tCRxMVN3> (дата обращения: 03.12.2015).

хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

В настоящее время в антимонопольное законодательство введен ряд новых институтов. Важным нововведением стали институты предупреждений и предостережений (ст. 39.1 Федерального закона «О защите конкуренции»), которые оказывают существенное влияние на соблюдение законодательства.

Кроме того, в 2015 г. для повышения эффективности реализации функций, возложенных на ФАС России, а также ее полномочий в сфере государственного оборонного заказа в КоАП РФ внесен ряд изменений. Изменения также внесены в Федеральные законы «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и «О государственном оборонном заказе».

В результате внесения указанных выше изменений произошло существенное снижение числа дел, возбуждаемых ФАС России в сфере антимонопольного регулирования (с 11 276 в 2011 г. до 9092 в 2015 г.). По данным ФАС России основной объем снижения приходится на дела, возбуждаемые в связи со злоупотреблением хозяйствующими субъектами доминирующим положением. Однако в сфере деятельности ФАС России по контролю за соблюдением законодательства о закупках происходит рост числа фиксируемых нарушений: если в 2015 г. реестр недобросовестных поставщиков содержал сведения примерно о 9 тыс. недобросовестных поставщиках, на аналогичную дату 2019 г. количество таких записей в реестре превышало 15 тыс., что связано с ужесточением контроля ФАС России за ситуацией на рынках.

## Практикум

### Вопросы и задания для самоконтроля

1. Из каких этапов состоит анализ состояния конкуренции на товарных рынках в соответствии с законодательством Российской Федерации?
2. Какие коэффициенты структуры товарного рынка регулярно контролирует ФАС России? Каков порядок их расчета?
3. Какие существуют барьеры для входа на товарные рынки?
4. Опишите процедуру выявления товара, не имеющего заменителя, или взаимозаменяемых товаров.
5. Назовите случаи признания в соответствии с федеральными законами положения хозяйствующего субъекта доминирующим при условии, что доля субъекта на рынке определенного товара составляет менее 35 %.
6. Каковы основные критерии наличия недобросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов?
7. Какие примеры злоупотреблений хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением на рынках энергетических ресурсов вы можете назвать?

8. Какие существуют особенности контроля процедуры организации и проведения торгов со стороны субъектов естественных монополий?

9. Опишите типичные нарушения государственных заказчиков при проведении закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд.

10. Опишите порядок обжалования решений (предписаний), постановлений о наложении административных штрафов ФАС России в судах.

### Задачи

1. Рассчитайте коэффициент рыночной концентрации по формуле (5.1), если известно, что на рынке функционируют три крупнейших хозяйствующих субъекта и доля каждого субъекта оценивается в следующем размере:  $D1 = 0,3$ ;  $D2 = 0,2$ ;  $D3 = 0,3$ .

2. Рассчитайте индекс рыночной концентрации Герфиндаля — Гиршмана по формуле (5.2), если известно, что общее число хозяйствующих субъектов, действующих на данном товарном рынке, равно пяти.

Доли каждого субъекта на рынке:  $D1 = 0,15$ ;  $D2 = 0,25$ ;  $D3 = 0,2$ ;  $D4 = 0,3$ ;  $D5 = 0,1$ .

### Задания

1. Изучите последние изменения в антимонопольном законодательстве<sup>1</sup>. Проанализируйте положительные эффекты этих изменений с точки зрения бизнес-сектора и государства. Обсудите, какие риски несут в себе последние изменения в антимонопольном законодательстве для разных хозяйствующих субъектов.

2. С помощью информационного бюллетеня практики антимонопольного регулирования проанализируйте наиболее часто встречающиеся нарушения антимонопольного законодательства<sup>2</sup>.

### Литература

1. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

4. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

5. Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

6. Постановление Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг, Правил недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания

<sup>1</sup> URL: <http://www.garant.ru/article/616813/>; <http://pronedra.ru/government/2015/10/06/izmeneniya-antimonopolinogo-zakonodatelstva/>.

<sup>2</sup> URL: <http://lawfirm.ru/pr/print.php?id=14070>.

этих услуг и Правил технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям».

7. Приказ Минэкономразвития России от 03.05.2006 N° 124 «Об утверждении Порядка согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона, возможности заключения государственного или муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)».

8. Взаимодействие государства и бизнеса : учеб. пособие / отв. ред. Е. И. Марковская. — СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2014.

9. Механизмы государственно-частного партнерства. Теория и практика : учебник и практикум для вузов / Е. И. Марковская [и др.] ; под общ. ред. Е. И. Марковской. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 489 с.

## Глава 6

# ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- основные понятия, связанные с системой государственных закупок;
- правовые основы функционирования системы государственных закупок в России;
- особенности осуществления процесса государственных закупок в России;

**уметь**

- анализировать особенности применения законодательства в области государственных закупок;
- рассматривать систему государственных закупок с помощью управленческих модулей;

**владеть**

- техникой политико-экономического анализа системы государственных закупок;
  - методикой анализа с помощью управленческих модулей.
- 

### 6.1. Экономические и правовые основы функционирования системы государственных закупок

Государственные закупки представляют собой процесс приобретения на бюджетные средства товаров, услуг и работ для удовлетворения государственных нужд. Государственные закупки товаров и услуг могут включать в себя приобретение медикаментов, страхование автомобилей, ремонт помещений, строительство госучреждений. Государственные закупки охватывают практически все сферы рынка. В процессе государственных закупок покупателем выступает государство. Данный процесс законодательно регламентирован.

Согласно законодательству, государственные закупки проводятся в виде тендеров (открытых конкурсов). Вся информация о предсто-

ящих, действующих и завершенных тендерах должна размещаться на сайте государственных закупок. У каждого региона страны есть свой сайт. Все сайты устроены одинаково, это облегчает поиск для поставщиков. Информация на сайте открыта для всех, она постоянно обновляется и должна быть всегда актуальной. На сайте, где проводился конкурс, организаторы обязаны опубликовать списки участников, объявить итоги и назвать победителя. Для достижения прозрачности указываются суммы заключенных контрактов и сэкономленных средств.

Система государственных закупок в Российской Федерации постепенно эволюционирует, адаптируясь к изменяющимся условиям институциональной среды.

До 1990-х гг. в СССР действовала система Госснаба, которая заключалась в реализации централизованной системы снабжения предприятий товарами и услугами. Далее, вплоть до 2005 г., существовала система президентских указов, регламентирующих процесс государственных закупок. Так, был принят Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», в соответствии с которым была создана система, призванная контролировать систему государственных закупок.

В июле 2005 г. был принят Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ныне утративший силу). Закон был поддержан на всех уровнях. После его принятия объем государственных закупок значительно вырос. Однако эксперты отмечали ряд проблем, связанных с правоприменительной практикой этого законодательного акта. Так, специалисты НИУ ВШЭ в рамках исследовательского проекта «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию», осуществленного в 2009 г., выделили множество проблем, в частности:

- невозможность гарантировать качество покупаемых товаров и услуг в рамках технического задания;
- отсутствие надежной базы для объективного определения начальных цен контрактов;
- длительность сроков проведения открытого конкурса/аукциона;
- недобросовестное поведение поставщиков и т. д.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Иванов А. Е. Об одном алгоритме моделирования коррупционного/квази-коррупционного поведения // Научные доклады. 2013. № 8 (R); Система госзакупок: на пути к новому качеству : доклад Государственного Университета — Высшая Школа Экономики / рук. проекта А. А. Яковлев. М., 2010.

Перечисленные выше и ряд других выявленных проблем, которые возникают у всех участников процесса государственных закупок, привели к тому, что упомянутый Закон пересматривался множество раз. В итоге были приняты Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и новый Закон о ФКС (от 05.04.2013 № 44-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2014 г. и полностью заменил действовавшее ранее законодательство, регулирующее сферу государственных закупок<sup>1</sup>.

Закон о ФКС распространяется на закупки, осуществляемые государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, бюджетными и казенными учреждениями. В целях информационного обеспечения контрактной системы создана единая информационная система, которая позволяет контролировать информацию, содержащуюся, например, в плане закупок, плане-графике закупок и в документации о закупках<sup>2</sup>.

Закон о ФКС представляет собой комплексный документ, который регламентирует весь закупочный цикл — планирование и прогнозирование государственных и муниципальных нужд, формирование и размещение заказа, исполнение контрактов и приемку контрактных результатов; постоянно осуществляются мониторинг, контроль и аудит соблюдения устанавливаемых требований.

Основные отличия Закона ФКС № 44-ФЗ от Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (№ 94-ФЗ) состоят в следующем.

1. Законодательно закреплена система планирования и обоснования закупок, а также новые методы обоснования начальной (максимальной) цены контракта.

2. В дополнение к существующим способам закупок (конкурс, аукцион, запрос котировок) введены новые способы определения поставщиков: конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений.

3. Предусмотрена возможность централизации закупочной деятельности. На федеральном уровне, уровне субъектов РФ, муниципальном уровне возможно создание уполномоченных органов, которые будут осуществлять полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков.

4. Предусмотрены антидемпинговые меры.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 5.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».



5. Введен реестр банковских гарантий — система учета банковских гарантий, которая должна исключить возможность представления участником закупки поддельной банковской гарантии.

6. Изменение условий проведения запроса котировок.

7. Введен механизм одностороннего расторжения контракта заказчиком в случае нарушения существенных условий контракта исполнителем.

8. Изменен перечень сведений, вносимых в реестр недобросовестных поставщиков. В реестр вносятся не только сведения о юридическом лице, уклонившемся от подписания контракта (недобросовестно исполнившем контракт), но и сведения об учредителях, членах коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа таких юридических лиц.

## **6.2. Система государственных закупок как организационно-качественная модель фрагмента общественной экономической деятельности**

Деятельность по государственным закупкам осуществляют группы людей. Каждая из групп-участниц обладает своими интересами, которые задают государственным закупкам политический контекст и свойства центростремительной организационной системы. Понятие «государственные закупки» определяется в одной из маркетинговых концепций как «процесс принятия решения, посредством которого официальная организация констатирует наличие нужды в закупаемых со стороны товарах и услугах, а также выявляет, оценивает и отбирает конкретные марки товаров и конкретных поставщиков из числа имеющихся на рынке»<sup>1</sup>. Для решения ряда задач по управлению системой закупок рассмотрим особенности системы государственных закупок как *организационно-качественной модели фрагмента общественной экономической деятельности*.

В период 2001—2006 гг. был проведен психологический мониторинг организационно-управленческих проблем модулей государственных закупок в России<sup>2</sup>.

**Политико-экономическая характеристика системы государственных закупок.** Государственные закупки (*government procure-*

---

<sup>1</sup> Котлер Ф. Основы маркетинга. М. : Прогресс, 1993. С. 222.

<sup>2</sup> Троицкая И. В. Изменения в состояниях управленческих модулей системы государственных закупок // Материалы Международной научно-практической конференции «Наука и инновации в современном строительстве-2007», посвященной 175-летию СПбГАСУ 17—19 октября 2007 г. : сб. статей. СПб. : Изд-во СПбГАСУ, 2007. С. 403—406; Она же. Психология отношения к экономическим явлениям : монография. СПб. : Изд-во СПбГАСУ, 2004. С. 147—158.

ment) являются мощным инструментом политики. Они прямо связаны с финансовыми ресурсами совокупного субъекта. С одной стороны, это государство и представляющие его органы, с другой — предприятия, организации, граждане — в целом налогоплательщики, которые содержат государство и на средства которых в государственных закупках решаются задачи текущего обеспечения деятельности органов государственной власти федерального, регионального, муниципального уровня. Объем государственных закупок в странах с рыночной экономикой составляет 10—15 % ВВП, в России — 6—8 % и имеет тенденцию к росту<sup>1</sup>.

Посредством *механизма государственных закупок* производятся следующие экономические и социально-политические эффекты.

1. Обеспечивается развитие рынков и конкурентной среды.
2. Поддерживаются регионы и группы населения (трудоизбыточные или трудонедостаточные, национальные меньшинства и народные промыслы, предприятия инвалидов и ветеранов войны).
3. Поддерживаются национальные производители, малый бизнес, отдельные секторы экономики.
4. В процессе федеральных, региональных, муниципальных заказов устанавливаются особые правила и требования в социальной, экологической и прочих видах деятельности заинтересованным участникам этого процесса. Следовательно, системе государственных закупок свойственна функция институционализации.
5. Государственные заказы являются фактором преференции субсидированию национальной промышленности, обеспечивая ее вместе с этим конкурентными преимуществами на мировом рынке.
6. Внутренний рынок государственных закупок привлекает предприятия, потому что государственный заказ обеспечивает стабильность производства и финансирования, престижность и состоятельность.

7. Посредством равных для всех правил в государственных закупках возможно соревноваться с другими производителями.

Система государственных закупок в идеале должна удовлетворять следующим принципам, содержащимся также в Соглашении для функционирования в рамках ВТО.

1. Эффективно расходовать бюджетные средства.
2. Достигать паритета цена/качество.
3. Целенаправленно реализовывать задачи закупок.
4. Обеспечивать информационную «прозрачность» процесса закупок.

---

<sup>1</sup> Перов К. Государственные закупки и перспективы вступления России в ВТО. URL: <[web.worldbank.org/WBSITE/Eternal/Topics/Trade/<http://www.procurement.management/state-rost/2006/3.htm](http://web.worldbank.org/WBSITE/Eternal/Topics/Trade/<http://www.procurement.management/state-rost/2006/3.htm)>.

5. Проводиться по справедливым правилам конкурсов и аукционов для всех заинтересованных в государственных заказах.

6. Исполнять вмененную ответственность за принятые решения в процессах и результатах государственных закупок.

Бывший полномочный представитель Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе В. Черкесов отмечал, что в 2001 г. система закупок имела децентрализованный характер. Более 100 федеральных органов власти и прочих получателей бюджетных средств осуществляли закупки самостоятельно, минуя конкурсы, обращаясь к посредническим фирмам. Это приводило к удорожанию продукции, расточительной трате финансовых ресурсов государства. Формы оптовых скидок, торговых кредитов и др. не использовались. Выбор поставщиков производился чаще всего в интересах чиновников<sup>1</sup>.

В 2002 г. по подсчетам Минэкономразвития России 80 % закупок федеральных ведомств проводились без конкурсов<sup>2</sup>. В 2003 г. вступила в действие государственная система электронных торгов на сайтах «Российские государственные закупки» (<http://www.goszakupki.ru>). В Санкт-Петербурге государственные закупки составляли половину городского бюджета. Предполагали, что после внедрения Автоматизированной информационной системы государственного заказа, упорядочивания документооборота и оперативной информации сэкономят 300 млн руб.

В 2006 г. общий объем закупок государственными органами всех уровней в России соответствовал сумме 1,9 трлн руб. Потери федерального, регионального и муниципальных бюджетов в этой системе составили 4 % расходной части консолидированного бюджета, или «утечку» 303 млрд руб. Средние цены, которые власти и государственные органы заплатили на аукционах за ряд товаров (топливо и лекарство, медицинское оборудование и мебель, канцелярские принадлежности и т. д.), превышали рыночные цены на 16—20 %. На фоне всех ведомств критерию «прозрачности» соответствовали закупки, проведенные Роспромом и Росимуществом. Низкое соответствие этому критерию обнаруживали закупки целого ряда государственных министерств и агентств. По регионам выше оценивались работа систем госзакупок в Москве, Санкт-Петербурге, Татарстане, а ниже — в 50 остальных регионах<sup>3</sup>.

Эксперты Счетной палаты РФ отмечали, что свыше 70 % крупных госконтрактов, сделанных в период с июля 2011 г. по декабрь

---

<sup>1</sup> News Line of RosBusines Consulting / 16.11.01.URL: <http://www.rbc.ru/spb/freenews/2001111518191.shtml>; News Line of RosBusines Consulting/16.11.01.

<sup>2</sup> Симаков Д. Простые, как грабли // Деловой Петербург. 2003. 19 апр. № 70 (946).

<sup>3</sup> Хмелев М. Из госзаказа «утекло» 300 миллиардов // Известия. 2006. 22—24 дек.

2012 г. на общую сумму 1,5 трлн руб., были заключены с нарушением конкуренции. Например, большая часть контрактов размещается посредством заключения договора с единственным поставщиком. В этот период было заключено 458 особо крупных контрактов. При этом стоимость некоторых из них превысила 44 млрд руб.<sup>1</sup>

В связи с принятием в члены ВТО 22 августа 2012 г. для Российской Федерации стало актуальным участие в трансграничной электронной торговле. Одним из регуляторов электронной торговли в рамках международных контактов является Соглашение ВТО по правительственным закупкам (*GPA, Agreement on Government Procurement*)<sup>2</sup>.

**Управленческие модули, ассоциированный субъект, коммуникации и критерии отбора в организационно-качественной модели государственных закупок.** Основанием построения авторами организационно-качественной модели общественной экономической деятельности России явились представления экономистов-классиков о коллективных действиях в экономике государства (М. Вебер, Дж. Бьюкенен и др.)<sup>3</sup> и концепция управленческих модулей организации<sup>4</sup>.

Различают следующие модули управленческой системы:

- маркетинговый (научно-технологический) модуль — научные исследования о внешней среде, особенностях услуг и т. д.;
- материально-технический модуль включает сведения о земельных площадях, оснащении, снабжении, аренде и т. п. В него входят управление технологиями производства в сопряжении с профилем отрасли и располагаемыми материально-производственными ресурсами. Этот модуль зависит от технологии производства, профиля отрасли, располагаемых материально-производственных ресурсов;
- кадровый модуль подразумевает политику организации в области трудовых ресурсов, заботу о планировании новых рабо-

<sup>1</sup> URL: <http://top.rbc.ru/economics/15/08/2013/870272.shtml/>.

<sup>2</sup> Госзакупки в рамках ВТО. Ассоциация электронных торговых площадок. URL: <http://aetp.ru/>.

<sup>3</sup> Бункина М. К., Семенов В. А. Экономика и психология. М. : Дело, 1998. ; Бьюкенен Д. Расчет согласия. М. : Экономика, 1997; Марковская Е. И., Троицкая И. В. Экономико-психологические особенности функционирования системы государственных закупок // Европейский журнал социальных наук. 2014. 1 (40). Т. 2. С. 377—385; Их же. Агентская проблема в российской экономике: теория и практика // Вестник Балтийской Педагогической Академии. 2015. Вып. 117. СПб., 2015. С. 31—46; Их же. Экономические, правовые и организационно-психологические аспекты управления системой государственных закупок // Гр. Взаимодействие бизнеса и органов власти : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Е. И. Марковской. М. : Юрайт, 2017. Гл. 6. С. 203—218.

<sup>4</sup> Практикум по психологии менеджмента и профессиональной деятельности / под ред. Г. С. Никифорова, М. А. Дмитриевой, В. М. Снеткова. СПб. : Речь, 2001. С. 347—355.

чих мест, обучении, переподготовке, повышении квалификации персонала;

- социально-психологический модуль связан с управленческими решениями по проблемам ценностей, психологического климата, формальных и неформальных отношений, характеров, личностных особенностей и состояний, а также отношением людей к труду и его условиям, к дисциплине, к руководству, стилю работы и др.;
- информационно-аналитический модуль направлен на управление каналами приема, передачи, хранения информации в организации;
- функционально-коммуникативный модуль создает необходимость управления связями между внутренней и внешней средами организации;
- структурно-должностной модуль охватывает функциональное поле деятельности: объем, функции рабочих операций в минутах, часах, рабочее место, нормы, проектные расчеты;
- финансовый модуль включает структуру финансов, себестоимость, экономические показатели организации и пр.;
- стратегический модуль характеризует стиль и характер работы с целями, общую идеологию и перспективы организации.

В социально-психологической классификации по критерию «уровень развития деятельности» организацию государственных закупок образует ассоциированный субъект, или группы организованных производственных сообществ, у каждой из которых есть свои интересы и стремления. Поэтому в анализе психического состояния субъекта государственных закупок важно рассматривать мотивы, цели групп-участников, средства лоббирования ими своих интересов.

Как в любой организации, в системе государственных закупок существуют проблемы человеческих коммуникаций. Во-первых, вследствие того что государственные закупки затрагивают различные интересы отдельных экономических субъектов, возникают психолого-экономические и психолого-политические проблемы. Во-вторых, в этом процессе принято рассматривать участие таких субъектов, как государство в лице чиновника (покупатель), и предпринимательский сектор (продавец). Выделяют также поставщика и заказчика<sup>1</sup>. Однако с учетом психолого-экономических проблем в этой схеме следует рассматривать как равноправных субъектов производителя, потребителя и специалиста. Политический и публичный характер закупок указывает, что не последнюю роль в этом процессе играют такие субъекты, как «депутат», «муниципал». Общими объектами являются товар, услуга, деньги<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге / под ред. В. В. Бланка, Ю. П. Панибратова, С. Р. Тажетдинова. СПб., 2004.

<sup>2</sup> Троицкая И. В. Психология отношения к экономическим явлениям : монография. СПб. : Изд-во СПбГАСУ, 2004. С. 147—158.

Как отмечает В. М. Соколинский, функционально зависимые от государственного сектора экономики и государственной собственности группы иногда пребывают в состоянии, когда возникает чувство обделенности, недовольство объемом благ и расходов на них<sup>1</sup>. Подобные состояния возникают из-за того, что не удовлетворяются потребности людей, работающих в этом секторе.

Для того чтобы удержать относительное равновесие интересов, система государственных закупок существует на принципах конкурса и аукциона, в которых важно соблюдать регламенты, определяющие действия участников. Особенность процесса состоит в «правилах игры» нерыночного характера. «Человеческое лицо» государства представлено наемными специалистами, чиновниками, представителями администрации, правительства; «волей» избирателей в лице депутатов; представителями органов самоуправления, муниципальных образований. Мировая тенденция уравнивания групповых «волей» обеспечивается демократизацией процедур. Они усиливают автономию и свободу, но вместе с тем увеличивают количество институтов контроля: комиссий, комитетов и пр. Одновременно усиливаются бюрократия и государство.

Индивидуально-групповые интересы участников коммуникативного процесса государственных закупок различаются и состоят в следующем.

По мнению экономистов-классиков, представители государства заинтересованы в увеличении налоговой базы, так как от ее размера зависят их доходы. Отдельные слои депутатов заинтересованы в увеличении количества процедур утверждения проектов, так возрастает вероятность все большего объема вознаграждений от тех, чьи интересы они лоббируют. Универсальная выгода производителей состоит в том, чтобы издержки были меньше доходов. Это побуждает их подчас к сбыту государству не столь качественной продукции, а цены «выжимают» из потребителя. «Муниципалы» как представители воли граждан к самоуправлению требуют к себе внимания и уважения. Современный потребитель, по утверждению маркетологов, ориентирован на качество. Различные интересы являются психологическим контекстом предметной темы переговоров (о товарах, услугах, деньгах, условиях) в процессе конкурсного отбора, в форме которого реализуют задачи системы государственных закупок.

В ходе изучения торгов в процессе государственных закупок психологи совместно со специалистами-экспертами, повседневно работающими в системе закупок, выработали следующие критерии для конкурсного отбора поставщика<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Соколинский В. М. Психологические основы экономики. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 1999.

<sup>2</sup> Марковская Е. И., Троицкая И. В. Агентская проблема в российской экономике: теория и практика; Троицкая И. В. Психология отношения к экономическим явлениям : монография. С. 147—158; *Ее же*. Психология предпринимательской

- 1) техническая база предприятия;
- 2) цена и качество продукции;
- 3) репутация производителя, о которой известно из отзывов потребителя и партнеров;
- 4) время работы в регионе (опыт);
- 5) квалификация персонала;
- 6) мощности для выполнения дополнительных внеплановых размещений заказов;
- 7) оперативность исполнения;
- 8) обязательность сроков выполнения заказов;
- 9) социальная целесообразность, полезность товара, продукции;
- 10) обратная связь потребителей, поставщиков и конкурсных комиссий.

Эти критерии обеспечивают организационно-экономическое качество и эффективность деятельности в системе государственных закупок.

**Психологический мониторинг системы государственных закупок.** Психолого-экономические проблемы в управленческих модулях системы государственных закупок были исследованы на выборке экспертов (129 чел.), работающих в системе закупок в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Псковской областей<sup>1</sup>.

Основным методом в исследовании состояния управленческих модулей государственных закупок стал специально разработанный авторами «Опросный лист эксперта по оценке выраженности проблем коммуникаций в системе организации государственных закупок» (см. ниже)<sup>2</sup>. Пунктами-суждениями служили часто встречающиеся проблемы, предварительно отмеченные участниками, проанализированные и сгруппированные авторами по темам управленческих модулей.

Массив проблем, подвергнутых содержательному анализу, получен в ходе опроса экономистов, менеджеров, бухгалтеров, инженеров, главных специалистов, повышающих квалификацию на систематическом семинаре по управлению государственными закупками. Опрос проводился в форме модифицированной анке-

---

деятельности и основы экономической психологии: курс лекций : учеб. пособие. СПб. : Изд-во СПбГАСУ, 2011. С. 111—112; Троицкая И. В., Марковская Е. И. Методика оценки экономико-психологических особенностей функционирования системы государственных закупок // Финансы и бизнес. 2014. № 4. С. 77—89.

<sup>1</sup> Троицкая И. В. Изменения в состояниях управленческих модулей системы государственных закупок // Материалы Международной научно-практической конференции «Наука и инновации в современном строительстве-2007», посвященной 175-летию СПбГАСУ 17—19 окт. 2007 : сб. статей. СПб. : СПбГАСУ, 2007. С. 403—406.

<sup>2</sup> Троицкая И. В., Марковская Е. И. Методика оценки экономико-психологических особенностей функционирования системы государственных закупок // Финансы и бизнес. 2014. № 4. С. 77—89.

ты «Пространство проблемы»<sup>1</sup>. По результатам опроса разработан вышеуказанный лист эксперта. Суждения опросного листа соответствовали определенному управленческому модулю:

- маркетинговый (научно-технологический) модуль (3 пункта);
- материально-технический модуль (3 пункта);
- кадровый модуль (13 пунктов);
- социально-психологический модуль (43 пункта);
- информационно-аналитический (5 пунктов);
- функционально-коммуникативный модуль (20 пунктов);
- структурно-должностной модуль (10 пунктов);
- финансовый модуль включает (4 пункта).

Стратегический модуль характеризует стиль и характер работы с целями, общую идеологию и перспективы организации (5 пунктов). Качественный анализ результатов обработки данных (ответы экспертов, подсчеты описательной и аналитической математических статистик) о состоянии системы закупок позволили выявить тенденции изменения проблем управленческих модулей государственных закупок на протяжении 2001—2006 гг.<sup>2</sup>

В изучаемой методами наблюдения, анкетирования и экспертных оценок государственных закупок в 2001 г. прежде всего обнаружилось проблемы кадрового модуля. К нему относятся такие значимые элементы, как возраст сотрудников (уровень статистической значимости ( $p$ ) — от 0,000 до 0,002), нехватка кадров ( $p = 0,043$ ); бумажная волокита ( $p = 0,005$ ); совмещение должностей и профессий ( $p = 0,039$ ); узость интересов ( $p = 0,055$ ). Возможное объяснение состоит в том, что в 2001 г. возникли противоречия в стилях работы сотрудников различных возрастных групп. Среди них были те, которые получили профессиональное образование согласно современным требованиям, принявшие новые ценности, и те, которые на такие ценности не переориентировались.

На втором месте оказались проблемы социально-психологического модуля, связанные с признаками производственной атмосферы: завышенные требования руководства ( $p = 0,016$ ), недостаток времени для отдыха ( $p = 0,036$ ), старые привычки в работе ( $p = 0,006$ ). Возможно, таким проблемам сопутствовали привычка работать в авральном режиме, излишняя авторитарность в обращении с сотрудниками. Вместе с тем система государственных закупок носит общественно-публичный характер, поэтому требует особого внимания к мотивации работников в целях поддержания благоприятного психологического рабочего климата.

---

<sup>1</sup> Практикум по психологии менеджмента и профессиональной деятельности / под ред. Г. С. Никифорова, М. А. Дмитриевой, В. М. Снеткова. С. 363—367.

<sup>2</sup> Троицкая И. В. Изменения в состояниях управленческих модулей системы государственных закупок.



На третье место выдвинулись проблемы структурно-должностного модуля, такие как неудобный режим работы ( $p = 0,020$ ) и авторитарный, единоличный стиль управления ( $p = 0,026$ ), на четвертое — материально-технического модуля по инженерно-эргономическому признаку: плохая организация рабочих мест работников ( $p = 0,051$ ). Пятой обозначалась проблема нарушения сроков финансирования ( $p = 0,054$ ).

К 2005 г. произошли изменения в финансовом, информационном, социально-психологическом управленческих модулях системы государственных закупок. Снизился накал проблем, связанных с нарушением сроков, слабых объемов финансирования проектов (критерий Манна — Уитни,  $p = 0,029$ ). Реже стали случаи искажения информации по проектам ( $p = 0,040$ ). Совершенствовалось законодательство по закупкам ( $p = 0,037$ ). Вместе с тем обострились внутриличностные проблемы людей в рамках социально-психологического модуля. Это проявилось в усилении проблем, связанных с застенчивостью ( $p = 0,043$ ), низкой самооценкой ( $p = 0,013$ ), неуверенностью в себе сотрудников ( $p = 0,043$ ).

Таким образом, мы наблюдали, что относительное выравнивание формально-экономических (например, сроков финансирования) и информационных показателей *управленческих модулей системы государственных закупок как фрагмента экономической деятельности государства* в период 2001—2006 гг. сопровождалось личностными «издержками», усилением в состоянии людей застенчивости, неуверенности, низкой самооценки. Это говорит о том, что изменения в экономической системе оплачиваются ценой психического напряжения человека.

### **Опросник эксперта по оценке выраженности проблем коммуникаций в системе организации государственных закупок<sup>1</sup>**

Уважаемый коллега! С позиции эксперта оцените, пожалуйста, по 10-балльной шкале, в какой степени, по Вашему мнению, перечисленные ниже факторы, составляющие тот или иной модуль управленческой системы, затрудняют работу в системе государственных закупок (10 баллов — высшая степень неблагоприятного воздействия фактора, 1 — незначительная степень). Ответы запишите на отдельном листе, проставляя номер пункта фактора и Вашу

---

<sup>1</sup> Троицкая И. В. Психология отношения к экономическим явлениям. С. 156—158; Марковская Е. И., Троицкая И. В. Экономические, правовые и организационно-психологические аспекты управления системой государственных закупок // GR. Взаимодействие бизнеса и органов власти : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Е. И. Марковской. М. : Юрайт, 2017. Гл. 6. С. 216—218. Троицкая И. В., Марковская Е. И. Методика оценки экономико-психологических особенностей функционирования системы государственных закупок // Финансы и бизнес. 2014. № 4. С. 77—89.

оценку. В пункте «другое» впишите, если считаете нужным, иной фактор.

1. Маркетинговый модуль.

1.1. Неэффективное взаимодействие с партнерами (отсутствие информации о поставщиках, заказах и др.).

1.2. Недостаток информации о товарах, работах, услугах, научно-технических исследованиях в определенной области.

1.3. Плохая организация маркетинговой службы (отсутствие программы, единомышленников, цели, проектов, графика).

1.4. Другое.

2. Материально-технический модуль.

2.1. Отсутствие программного обеспечения.

2.2. Плохая организация рабочих мест.

2.3. Низкая техническая оснащенность.

2.4. Другое.

3. Кадровый модуль.

3.1. Отсутствие опыта проведения конкурсов.

3.2. Отсутствие знаний.

3.3. Узость интересов.

3.4. Молодой возраст.

3.5. «Солидный» возраст.

3.6. Несовпадение способностей и функциональных обязанностей.

3.7. Нехватка кадров.

3.8. «Перетряска» кадров.

3.9. Совмещение должностей или профессий.

3.10. Низкие зарплаты.

3.11. Текучка кадров.

3.12. Бумажная волокита.

3.13. Отсутствие взаимозаменяемости.

3.14. Другое.

4. Финансовый модуль.

4.1. Недостаточное материальное стимулирование сотрудников.

4.2. Недостаточное финансирование материально-технической базы.

4.3. Нарушение сроков финансирования проектов.

4.4. Слабое финансовое планирование проектов.

4.5. Другое.

5. Информационно-аналитический модуль.

5.1. Неполнота (отсутствие, искажение) информации по проекту.

5.2. Избыток информации, не связанной с основным проектом.

5.3. Несовершенство законодательства.

5.4. Несвоевременное поступление информации.

5.5. Дублирование информации.

5.6. Другое.

6. Стратегический модуль.
  - 6.1. Низкое качество управления.
  - 6.2. Слабое планирование проекта на стадии реализации.
  - 6.3. Отсутствие четко поставленных целей, задач, стратегии в целом.
  - 6.4. Невыполнение целевых контрактов.
  - 6.5. Недостаток общей идеологии и общей организации работ.
  - 6.6. Другое.
7. Структурно-должностной модуль.
  - 7.1. Неудобный режим работы.
  - 7.2. Неукомплектованность кадров.
  - 7.3. Авторитарный стиль управления.
  - 7.4. Бюрократизация процессов, процедур.
  - 7.5. Отсутствие четкости в распределении обязанностей.
  - 7.6. Недостаточная квалификация руководства.
  - 7.7. Невыполнение предписанных обязанностей.
  - 7.8. Промедление в принятии решений.
  - 7.9. Отсутствие инструкций, стандартов, регламентов проведения торгов.
  - 7.10. Боязнь личной ответственности при принятии решений.
  - 7.11. Другое.
8. Социально-психологический модуль.
  - 8.1. Характер сотрудника:
    - 8.1.1. застенчивость (стеснительность, скромность);
    - 8.1.2. низкая самооценка;
    - 8.1.3. неуверенность в себе;
    - 8.1.4. необщительность (в том числе отсутствие навыков делового общения);
    - 8.1.5. неумение противостоять давлению начальства, коллег и т. д.;
    - 8.1.6. личная некомпетентность.
  - 8.2. Состояния и отношения:
    - 8.2.1. апатия к работе;
    - 8.2.2. лень;
    - 8.2.3. изменчивость настроения;
    - 8.2.4. невнимательность;
    - 8.2.5. неисполнительность;
    - 8.2.6. безынициативность;
    - 8.2.7. безответственность;
    - 8.2.8. несобранность (недостаточная мобилизованность);
    - 8.2.9. зависть;
    - 8.2.10. отсутствие интереса;
    - 8.2.11. честолюбие;
    - 8.2.12. другое.
  - 8.3. Рабочая атмосфера:

- 8.3.1. невозможность проявить себя, реализовать, инициативу;
- 8.3.2. смутное понимание целей;
- 8.3.3. нестабильность в нормах и законах;
- 8.3.4. конфликты в деловых ситуациях;
- 8.3.5. пассивность руководства;
- 8.3.6. семейные проблемы;
- 8.3.7. ограничения свободы принятия решений;
- 8.3.8. авторитарность руководства;
- 8.3.9. завышенные требования руководства;
- 8.3.10. безразличие к подчиненным;
- 8.3.11. некомпетентность руководства;
- 8.3.12. приоритет личных выгод перед общественными;
- 8.3.13. недоверие со стороны руководства;
- 8.3.14. недоверие к руководству;
- 8.3.15. слабая организация труда;
- 8.3.16. дисбаланс между трудом и отдыхом;
- 8.3.17. недостаток времени для отдыха;
- 8.3.18. старые привычки в работе, работа «по старинке»;
- 8.3.19. неправильное распределение работ;
- 8.3.20. разрыв связей между поколениями;
- 8.3.21. коррупция;
- 8.3.22. разобщенность интересов;
- 8.3.23. отсутствие взаимопонимания;
- 8.3.24. нестабильность экономических процессов;
- 8.3.25. недобросовестная конкуренция (сговор партнеров и др.);
- 8.3.26. сложность процесса закупок в целом;
- 8.3.27. другое.

#### 9. Функционально-коммуникативный модуль.

9.1. Короткие сроки, отпускаемые на проведение всех операций и конкурса по закупкам.

9.2. Отсутствие контактов между руководителями разных блоков системы закупок.

9.3. Удаленность места работы от дома.

9.4. Недостаточность связей с другими учреждениями.

9.5. Ограничения в выборе поставщиков.

9.6. Увеличение сроков поставок по сравнению с ранее оговоренными.

9.7. Несовпадение сроков принятия решений и реального выполнения договоренностей.

9.8. Низкий уровень квалификации посредников.

9.9. Отсутствие заинтересованности участников друг в друге (администрации, конкурсной комиссии и др.).

9.10. Заорганизованность.

9.11. Суегливость.

9.12. Неумение поставить задачу.

- 9.13. Слабый контроль коммуникаций.
- 9.14. Отсутствие алгоритма организационно-деловых коммуникаций.
- 9.15. Преобладание вертикали управления над горизонталью.
- 9.16. Отсутствие иерархии и координации между отделами.
- 9.17. Пассивность в установлении контактов, связей между отделами и учреждениями.
- 9.18. Отсутствие заинтересованности в установлении контактов и связей между отделами и учреждениями.
- 9.19. Отсутствие консультативной помощи в вопросах проведения торгов по закупкам.
- 9.20. Неэффективность системы закупок в целом.
- 9.21. Другое.
- Укажите, пожалуйста, Ваши: пол; возраст; образование; должность; место работы; функцию в системе государственных закупок.
- Спасибо за участие!

## Выводы

Государственные закупки представляют собой процесс приобретения на бюджетные средства товаров, услуг и работ для удовлетворения государственных нужд. Государственные закупки товаров и услуг могут включать в себя приобретение медикаментов, страхование автомобилей, ремонт помещений, строительство госучреждений.

Государственные закупки охватывают практически все сферы рынка. В процессе государственных закупок покупателем выступает государство. Данный процесс регламентирован законодательством.

В 2013 г. принят Закон о ФКС, который с 1 января 2014 г., полностью заменил действующее законодательство, регулирующее сферу государственных закупок.

Систему государственных закупок на основе концепции управленческих модулей можно представить в виде системы взаимосвязанных модулей.

## Практикум

### Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятие «государственные закупки».
2. Какие законодательные акты регулируют государственные закупки?
3. Как изменялись формы проведения государственных закупок?
4. Назовите политико-экономические характеристики системы государственных закупок.
5. В чем состоит отличие Закона о ФКС от предыдущих законов, регламентирующих размещение государственных заказов?

6. Какие выделяют элементы системы государственных закупок, рассматривая деятельность по закупкам как модель фрагмента общественной экономической деятельности?

7. В каких модулях управленческой системы государственных закупок произошли изменения в период 2001—2006 гг.?

8. Какими методами проводят мониторинг состояния модулей управленческой системы государственных закупок?

### Задания

1. Проанализируйте итоги функционирования нового законодательства в области госзакупок, используя проанализированные законодательные акты, экспертные оценки, а также следующие материалы:

— Новые правила госзакупок итоги года (<http://goszakupki.open.gov.ru/events/5512215/>);

— Новая система госзакупок заработает до 2016 года (<http://www.pravcons.ru/articles/publ/novaya-sistema-goszakupok-zarabotaet-do-2016-goda/>).

Результаты анализа обсудите. Обсуждение проводится в форме Экспертного совета по проблемам функционирования системы государственных закупок в Российской Федерации. Участники Экспертного совета: представители государства (покупатели и заказчики), представители бизнес-сектора (продавцы и производители), специалисты системы государственных закупок, представители общества (контролирующие органы, потребители). Оцените положительные и отрицательные стороны нового законодательства с точки зрения вашей роли на Экспертном совете. Выделите основные проблемы. Предложите решения этих проблем.

2. Проанализируйте старое и новое законодательство в области государственных закупок с точки зрения государства, предприятий, контролирующих органов. Результаты сравнительного анализа оформите в форме таблиц (табл. 6.1 и 6.2).

Таблица 6.1

#### Анализ старого законодательства

Субъект	Плюсы	Минусы	Возможные пути решения проблем
Государство			
Предприятие			
Контролирующие органы			

Таблица 6.2

#### Анализ нового законодательства

Субъект	Плюсы	Минусы	Возможные пути решения проблем
Государство			
Предприятие			
Контролирующие органы			

## Литература

1. Закупки по правилам Федеральной контрактной системы. URL: <http://zakupkifks.ru/category>.
2. Новая система госзакупок заработает до 2016 года. URL: <http://www.pravcons.ru/articles/publ/novaya-sistema-goszakupok-zarabotaet-do-2016-goda/>.
3. Новые правила госзакупок итоги года. URL: <http://goszakupki.open.gov.ru/events/5512215/>.
4. Практикум по психологии менеджмента и профессиональной деятельности / под ред. Г. С. Никифорова, М. А. Дмитриевой, В. М. Снеткова. — СПб. : Речь, 2001.
5. Система госзакупок: на пути к новому качеству: доклад Государственного Университета — Высшая Школа Экономики / рук. проекта А. А. Яковлев. — М., 2010.
6. Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге / под ред. В. В. Бланка, Ю. П. Панибратова, С. Р. Тажетдинова. — СПб., 2004.
7. News Line of RosBusines Consulting / 16.11.01. URL: <http://www.rbc.ru/spb/freenews/2001111518191.shtml>; News Line of RosBusines Consulting/16.11.01.
8. URL: <http://top.rbc.ru/economics/15/08/2013/870272.shtml/>.
9. Обзор изменений в госзакупках в 2019 году: Портал GOZAKAZ.RU.

# Глава 7

## АДАПТАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

---

В результате изучения данной главы студент должен:

**знать**

- различные подходы к понятиям «адаптация» и «адаптационный механизм»;

- различные виды адаптационных механизмов;

**уметь**

- классифицировать адаптационные механизмы экономических субъектов;

- использовать предложенную классификацию для анализа кейсов;

**владеть**

- методикой анализа адаптационных механизмов экономических субъектов на разных уровнях экономики.

---

### 7.1. Подходы к понятию «адаптация» с позиций различных областей знаний

В настоящее время мы наблюдаем функционирование российской экономики и всех экономических субъектов в условиях мирового финансового кризиса. Актуальным становится изучение механизмов адаптации национальной экономики в целом и отдельных экономических субъектов к новым экономическим условиям, а также факторов, влияющих на выбор именно этих механизмов адаптации. Среди отечественных и зарубежных экономистов последнее время появляются работы, посвященные проблеме адаптации экономических субъектов. В то же время актуальным является формирование целостного подхода к пониманию и анализу процесса адаптации и вырабатываемых экономическими субъектами адаптационных механизмов.

Слово «адаптация» имеет латинское происхождение. В переводе с латинского «*adaptare*» означает «приспособлять», т. е. адаптация — это приспособление.



Термин «адаптация» получил широкое распространение в биологии и медицине. И в то же время проблемы адаптации рассматриваются такими науками, как философия, социология, психология, управление, экономическая теория.

В словаре С. Ожегова приводятся следующие значения термина «адаптация»: «1) приспособление организма к изменяющимся внешним условиям; 2) упрощение текста для малоподготовленных читателей»<sup>1</sup>.

Современный экономический словарь предлагает следующее определение: «Адаптация — приспособление экономической системы и ее отдельных субъектов, работников к изменяющимся условиям внешней среды, производства, труда, обмена, жизни. Например, при переходе от централизованной экономики к рыночной необходима адаптация предприятий и их работников к рыночной среде и к рыночным отношениям»<sup>2</sup>.

В. И. Данилов-Данильян и А. И. Чухнов под адаптацией понимают «способность системы обнаруживать целенаправленное приспособляющееся поведение в сложных средах, а также сам процесс этого приспособления»<sup>3</sup>.

В социологии адаптацией называют «активное освоение личностью или группой новой для нее социальной среды»<sup>4</sup>.

Ученый-социолог Л. В. Корель, которая является основоположником нового научного направления — социологии адаптаций, считает, что адаптация — это междисциплинарный термин, активно использующийся во многих областях знания как естественно-научного (биология, медицина, физика, кибернетика и пр.), так и гуманитарного профиля (исторические и социальные науки)<sup>5</sup>. При этом Л. В. Корель отмечает, что в исследованиях адаптивной проблематики пока отсутствует комплексный подход. Каждая наука изучает адаптационные проблемы автономно.

Социология занимается проблемами адаптации с конца IX — начала XX в. Представителями социологии адаптации являются Г. Спенсер, М. Вебер, Г. Тард, Л. Бристол, Г. Чэттертон-Хилл, Дж. Томсон, М. Торп, У. Томас, Ф. Знанецкий, Д. Мид, Д. Морено, Л. Линтон, Т. Парсонс, Т. Ньюкомб, Т. Сарбин, М. Крозье. Отечественное направление социологии адаптации представлено такими учеными,

---

<sup>1</sup> Ожегов С. Словарь русского языка / под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. М. : Русский язык, 1989.

<sup>2</sup> Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. М. : ИНФРА-М, 1999.

<sup>3</sup> Экономико-математический энциклопедический словарь / гл. ред. В. И. Данилов-Данильян. М. : Большая Российская энциклопедия ; ИНФРА-М, 2003.

<sup>4</sup> Социологический справочник / под ред. В. И. Воловича. Киев : Изд-во политической литературы Украины, 1990.

<sup>5</sup> Корель Л. В. Социология адаптаций: Вопросы теории, методологии и методики. Новосибирск : Наука, 2005.

как К. М. Хайлов, В. Н. Шубкин, С. Д. Аремов, В. А. Ядов, В. А. Калмык, Т. Н. Вершинина, Л. Л. Шпак, И. А. Милославова, Е. М. Аврамова, Л. В. Бабаева, П. П. Великий, Л. А. Гордон, И. С. Дискин, Т. И. Заславская, П. С. Кузнецов и др. Проблемой адаптации населения к рыночным преобразованиям занимаются социологи Л. В. Корель, И. Н. Мартынова, И. И. Харченко, Ю. Б. Чистякова, М. А. Шабанова, О. В. Шарнина.

Работы по проблеме адаптации индивидуумов в различных сферах деятельности можно найти и у отечественных психологов Л. С. Выготского, А. Н. Леонтьева, С. Л. Рубинштейна, К. А. Абульхановой-Славской, Б. Ф. Ломова, А. В. Петровского, В. Н. Мясищевой, Е. В. Шороховой, Ю. В. Гана, И. С. Кона, И. А. Милославова, В. Г. Бочаровой, Т. Шибутани, И. В. Троицкой, П. А. Просецкого и др.

Среди отечественных экономистов последнее время также встречаются работы, посвященные проблеме адаптации экономических субъектов. Экономические исследования, посвященные проблеме адаптации, появились в период начала проведения рыночных реформ. Работы по данному направлению можно найти у А. Н. Токарева, Г. Б. Клейнера, Т. Г. Долгопятовой.

Последнее время работы ученых-экономистов посвящены адаптации экономических субъектов к таким явлениям, как глобализация, мировой экономический кризис, изменение организационной культуры и стратегии предприятия. Работы, посвященные этим проблемам, можно найти у таких российских и зарубежных ученых-экономистов, как: И. Н. Ефременко, В. Н. Рассадина, О. А. Страховой, С. И. Файбушевича, Ю. В. Гусарова, С. Н. Глаголева, А. А. Алабугина, Е. С. Галушко, С. А. Галушко, Н. В. Зяблицкой, Е. А. Пастуховой, М. Desai, Wang Yihua; Zhao Jianbo, Bruns Hille C., Carlile Paul R.

Китайские ученые Wang Yihua, Zhao Jianbo рассматривают понятие «адаптация» через термин «организационный иммунитет», который представляет собой систему, формирующую защитный механизм по принципу «обнаружение — защита — запоминание»<sup>1</sup>.

Зарубежные исследователи Hille C. Bruns, Paul R. Carlile, Wolfgang H. Guettel, Stefan W. Konlechner, Prasanna Karhade, Michael Shaw, Ramanath Subramanyam, Kent D. Miller, Dirk Martignoni, Craig W. Furneaux, Stephane A. Tywoniak, Amanda Gudmundsson рассматривают процесс организационной адаптации сквозь призму понятия «рутина», т. е. особое организационное знание, которое формируется у фирмы на основе ее опыта функционирования во внешней среде<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Organization & management theory: conference paper abstracts. Academy of Management Annual Meeting Proceedings, 2010// <http://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?EbscoContent=dGJyMMTo50SeprU4zdnyOLCmr06ep7RSrqa4SLCWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGvsEmyprJMuePfgexy34jn&T=P&P=AN&S=R&D=bth&K=54506144>.

<sup>2</sup> Там же.

Поскольку адаптация как процесс приспособления характерна для любой системы, то она характерна и для хозяйственных систем, которые с точки зрения экономической теории являются открытыми, что делает возможным их взаимодействие с внешней средой<sup>1</sup>.

С нашей точки зрения, адаптация — это процесс приспособления хозяйственной системы к изменениям, возникающим во внешней и внутренней средах ее функционирования посредством выработки особых адаптационных механизмов. При этом изменения необязательно могут быть связаны с кризисными явлениями<sup>2</sup>.

Речь идет о любых изменениях внешней и внутренней среды, с которыми взаимодействует хозяйственная система. Свойство, связанное со способностью хозяйственной системы адаптироваться к изменениям, называется адаптивностью. Мы считаем, что это постоянное свойство, присущее всем хозяйственным системам. Хозяйственные системы могут различаться своими способностями к адаптации. Адаптивность системы может быть разной в зависимости от ее возможности и способности быстро отреагировать на возникшие изменения выработкой особого механизма, который позволит приобрести системе новые свойства.

Проанализировав существующие теоретические концепции понятия «адаптация», можно сделать вывод о том, что целостный подход к данной проблеме в экономической теории находится на этапе разработки. Поэтому актуальными являются разработка понятийного аппарата данного направления экономической теории, а также изучение различных проявлений адаптации в экономике для того, чтобы выявлять причинно-следственные связи и закономерности проявления адаптационных механизмов.

## 7.2. Адаптация в экономике с позиций экономической теории

Рассмотрим, как интерпретируется проблема адаптации экономических субъектов с позиций экономической теории.

**Равновесные модели в микро- и макроэкономике.** Классическая и неоклассическая школы объясняли поведение экономических субъектов, основываясь на следующих принципах:

- рациональность экономических агентов;
- полнота информации, на основе которой экономические агенты принимают решение;

---

<sup>1</sup> Экономическая теория / под ред. А. И. Добрынина, Л. С. Тарасевича. СПб. : Изд-во СПбГУЭФ ; Питер, 2001.

<sup>2</sup> Марковская Е. И. Адаптационные механизмы поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития // Взаимодействие государства и бизнеса : учеб. пособие / отв. ред. Е. И. Марковская. СПб. : Изд-во СПбГУЭУ, 2014. Гл. 6. С. 117—121.

— действие рыночного механизма («невидимая рука рынка»), которое помогает восстановить баланс между спросом и предложением на рынке;

— достижение равновесия.

Равновесные модели используются в микро- и макроэкономике для того, чтобы объяснить, как достичь состояния наиболее эффективного использования ресурсов (микроэкономика), а также понять причины неполного их использования в ситуациях безработицы и инфляции (макроэкономика).

Микроэкономика изучает поведение индивидуальных потребителей, а также фирм, работающих в отдельных отраслях. Примерами равновесных моделей, рассматриваемых в микроэкономике, являются, например, модели спроса и предложения (как для индивидуального потребителя, так и для фирм), модель убывающей предельной полезности для индивидуального потребителя. Макроэкономика занимается поведением агрегированных экономических субъектов — государства, предпринимательского сектора, домашних хозяйств, зарубежного сектора. Примером равновесной модели, рассматриваемым в макроэкономике, является, например, кейнсианская модель совместного равновесия на рынках благ и денег  $IS — LM$ .

**Институциональная теория.** В настоящее время мы наблюдаем функционирование российской и мировой экономических систем в условиях изменений, связанных с ситуацией глобального финансового кризиса. Согласно институциональной концепции экономических изменений любая экономическая система является открытой, динамически развивающейся, активной, самоорганизующейся, неравновесной, обладающей внутренними источниками изменений. Адаптируясь к экономическим изменениям с помощью своих внутренних ресурсов, экономическая система воздействует на внешнюю среду. Согласно эволюционной концепции экономического развития изменения носят постоянный и необратимый характер. Ввиду того что институциональная среда играет важную роль в процессе экономических изменений, актуальным становится изучение способов ее адаптации и формирования институтами адаптационных механизмов. Проблемы возникновения и развития социально-экономических институтов привлекали внимание ученых на протяжении всей истории общественной мысли. Основателем теории институциональных изменений является Д. Норт. Он анализировал изменения с точки зрения эволюционного процесса, транзакционных издержек, прав собственности, изучая эндогенные факторы, которые приводят к трансформации институциональной среды. Среди таких факторов он выделял следующие: идеология (формальная и неформальная) и сдвиги в структуре относительных цен, которые происходят под влиянием технического прогресса, по-

явления новых видов продукции, открытия новых рынков, роста населения.

В теории институциональной эволюции существует несколько направлений. Одно из них связано с именем Р. Фогеля, который использовал экономико-математические модели для анализа исторической динамики. Другой подход связан работами Т. Веблена, который считал, что изменения в институциональной среде происходят вследствие творческой деятельности людей. Представитель австрийской экономической школы Й. Шумпетер был сторонником идеи о том, что изменения происходят вследствие инновационной деятельности. Неоинституциональное направление, с одной стороны, рассматривает институциональные изменения как следствие преднамеренного воздействия коллективной воли. Эти идеи прослеживаются в работах Дж. Коммонса. С другой стороны, неоинституционалисты (К. Менгер, Ф. фон Хайек) развивают эволюционный подход к институциональным изменениям, считая, что изменения происходят в результате общественного развития. При этом среди сторонников эволюционного подхода существуют те, кто считает, что более эффективные институты вытесняют менее эффективные (А. Алчиан, О. Уильямсон, М. Фридман, Д. Норт, М. Дженсен, У. Меклинг, Р. Нельсон, С. Уинтер). Таким образом, основу их подхода составляет идея естественного отбора наиболее эффективных институтов. В то же время в рамках эволюционного подхода существует направление, сторонники которого полагают, что не всегда выживают наиболее эффективные институты (М. Ро, С. Либовиц, С. Марголис). Представители данной концепции считают, что вектор институциональных изменений во многом определяется траекторией развития и условиями внешней среды.

Наша позиция заключается в том, что в условиях экономических изменений институциональная среда приспосабливается к ним, адаптируется с помощью особого эволюционного механизма. Данный механизм позволяет институтам изменяться постепенно, реагируя на изменение внешних и внутренних условий среды.

### **7.3. Классификация адаптационных механизмов экономических субъектов**

В экономической науке существуют различные подходы к толкованию понятия «механизм». Некоторые эксперты отмечают, что термин «механизм» начал использоваться в научных трудах, посвященных экономическим проблемам, начиная с 1960-х гг.<sup>1</sup> Академик Л. Абалкин приводит следующее определение термина

---

<sup>1</sup> Чаленко А. Ю. О неопределенности термина «механизм» в экономических исследованиях. URL: <http://kapital-rus.ru/articles/article/176697>.

«хозяйственный механизм»: «Среди важнейших его структурных подразделений можно выделить:

— формы организации общественного производства (разделение труда, специализация производства, его размещения и другие, с помощью усовершенствования которых общество влияет на развитие производительных сил и обеспечивает повышение эффективности их использования);

— формы хозяйственных связей, благодаря которым осуществляется своеобразный “обмен веществ” в экономике, в том числе оборот средств производства, финансово-кредитные отношения и др.;

— структуру, формы и методы планирования и хозяйственного руководства, в составе которых одновременно с экономическими могут быть выделены также правовые и социально-психологические формы и методы;

— совокупность экономических рычагов и стимулов влияния на производство и участников хозяйственной деятельности, с помощью которых обеспечивается согласование и стимулирование хозяйственной деятельности»<sup>1</sup>.

Авторам более близки следующие определения механизма, которые разработаны А. Ю. Чаленко на основе принципов системного и процессного анализа:

1) «механизм есть ресурсное обеспечение процесса, его вещественная часть и включает совокупность взаимосвязанных элементов, “настроенных” на выполнение функции процесса»;

2) «механизм — это совокупность ресурсов экономического процесса и способов их соединения»<sup>2</sup>.

Под механизмами адаптации мы понимаем ресурсное обеспечение процесса приспособления хозяйственной системы к изменениям краткосрочного и долгосрочного характера, происходящие во внешней и внутренней среде. Изменения, как правило, связаны с циклическими колебаниями, которые характерны для любой системы.

Представляется возможным выделить различные виды механизмов адаптации по следующим признакам.

1. Уровень экономики. Можно анализировать адаптационные механизмы на макро-, микро-, мезо- и метауровнях.

2. Субъект национальной экономики. Можно выделить и анализировать адаптационные механизмы следующих субъектов национальной экономики:

- государственного сектора;
- финансового сектора;
- предпринимательского сектора;

<sup>1</sup> Цит. по: Чаленко А. Ю. Указ. соч.

<sup>2</sup> Там же.

- рынка труда;
- национальной экономики в целом и т. д.

3. Содержательные характеристики поведения данного экономического субъекта, проявляющиеся в его реакции на возникающие изменения. Можно выделить такие механизмы:

- разделение ответственности;
- защитный механизм;
- механизм активной позиции;
- эволюционный механизм институциональных изменений.

4. В зависимости от степени соответствия закону различают механизмы:

- легальный;
- нелегальный.

5. В зависимости от продолжительности использования данного механизма выделяют следующие механизмы:

- временный (ситуационный);
- постоянный.

6. В зависимости от специфики:

— механизм, отражающий специфику среды, в которой он работает;

- механизм, используемый повсеместно.

Свойство, связанное со способностью хозяйственной системы адаптироваться к изменениям, называется адаптивностью. Мы считаем, что это постоянное свойство, присущее всем хозяйственным системам. Хозяйственные системы могут различаться своими способностями к адаптации. Адаптивность системы может быть разной в зависимости от ее возможности и способности быстро отреагировать на возникшие изменения выработкой особого механизма, который позволил бы системе приобрести новые свойства. Можно выделять различные виды адаптивности экономических систем в зависимости от выбранных критериев. При этом нами предлагаются следующие критерии, по которым мы можем классифицировать адаптивность.

1. Вид экономического субъекта.

В связи с этим критерием можно говорить об адаптивности разных экономических субъектов, таких как: домашние хозяйства, предпринимательский и государственный секторы, национальная экономика в целом.

2. Уровень экономики, на котором мы анализируем адаптивность:

- микроуровень (адаптивность индивидуумов и домашних хозяйств);
- макроуровень (адаптивность агрегированных экономических субъектов, таких как домашние хозяйства, предпринимательский сектор, государственный сектор, зарубежный сектор);

- мезоуровень (адаптивность финансово-промышленных групп, регионов, субъектов федераций);
  - метауровень (адаптивность национальных институтов);
  - мегауровень (адаптивность наднациональных институтов).
3. По степени адаптивности различают слабую, сильную и среднюю адаптивность.

#### **7.4. Особенности адаптации различных экономических субъектов российской экономики**

В данном параграфе анализируются особенности механизмов адаптации разных секторов российской экономики в период начала и развития финансового кризиса 2008 г., а также в настоящее время — в период стагнации. Кроме того, рассматривается эволюция институтов как пример адаптационного механизма, который мы можем наблюдать на примере функционирования стран Европейского Союза и различных его регуляторов<sup>1</sup>.

**Анализ механизмов адаптации российского предпринимательского (бизнес) сектора.** Под российским бизнес-сектором будем понимать то, что в терминах мароэкономики принято называть «предпринимательский сектор». Ситуацию в данном секторе в кризисный период характеризуют такие процессы, как падение внутреннего спроса и объемов производства, сокращение числа занятых, увеличение объемов просроченной кредиторской задолженности, увеличение количества объявленных компаниям технических дефолтов, а также банкротств, увеличение числа исков, поданных в суды банками на предприятия по причинам просроченной задолженности, а также в ответ на объявление предприятиями себя банкротами. Отметим следующие существенные факты, которые имели место в российском корпоративном секторе в разные периоды кризиса, начавшегося в России в 2008 г.:

- начиная с первых месяцев возникновения кризисных явлений был отмечен значительный отток капитала из страны. При этом денежные средства выводились сразу после того, как в экономику были вброшены государственные средства через Центральный банк РФ в самом начале кризисного периода — в конце 2008 — начале 2009 г.;
- часть исков, поданных кредиторами на предприятия, касались случаев, когда банкротства предприятий предположительно являются умышленными;
- сокращения, проводимые на предприятиях в начале кризиса — в конце 2008 г. и в его разгаре — в 2009 г., коснулись в том числе отделов и направлений, которые занимались развитием;

<sup>1</sup> Марковская Е. И. Адаптационные механизмы поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития. С. 117—121.



- в 2008—2009 гг. увеличилось количество технических дефолтов крупных эмитентов по долговым обязательствам;
- имели место случаи вынужденного государственного вмешательства и поддержки крупных предприятий, собственники которых перестали выполнять обязательства по оплате труда перед сотрудниками. Примером является ситуация с промышленными предприятиями в Пикалево.

Можно предположить, что в ряде случаев, когда наблюдались описанные выше ситуации, происходила адаптация бизнес-сектора к существующим кризисным условиям путем попыток собственников разделить ответственность за ведение бизнеса с государством или полностью переложить на него эту ответственность. Как правило, такие попытки предпринимались крупными предприятиями, которые являются градообразующими либо социально и экономически значимыми. Назовем этот адаптационный механизм *механизмом разделения ответственности*.

Наблюдались и другие адаптационные механизмы, которые можно назвать *защитными адаптационными механизмами*. Все без исключения предприятия в период острой фазы кризиса объявили мораторий на прием новых сотрудников, что также является примером защитного механизма.

Некоторые предприятия, гибко реагируя на произошедшие изменения, начинают разрабатывать новые продукты и направления. В основном это касается клиентоориентированных предприятий, работающих в сферах услуг, жилищного строительства, консалтинга. Примерами механизмов адаптации, которые используются этой группой предприятий, могут быть следующие:

— предприятия меняют ценовую политику, принимая во внимание снижение покупательской способности. Это выражается в проведении различных распродаж, акций, предполагающих разнообразные скидки, разработку так называемых антикризисных предложений;

— консалтинговые компании разрабатывают новые, более востребованные в кризисный период услуги, предлагая, например услуги по оптимизации издержек, реализации объектов залогового обеспечения для банков.

Данный адаптационный механизм можно назвать *механизмом «активной позиции»*. В настоящее время, когда российская экономика, как отмечают аналитики, постепенно выходит из кризиса, именно этот механизм адаптации используется предприятиями в целях увеличения объема продаж, а также сохранения старых и привлечения новых клиентов.

В последние месяцы 2010 г., а также в начале 2011 г. конъюнктурные опросы, проводимые Институтом Гайдара, показали, что, несмотря на то что предприятия продемонстрировали относи-

тельную удовлетворенность текущей ситуацией, они остаются неуверенными в стабильности в будущем<sup>1</sup>. Вследствие такого рода ожиданий предприятия не наращивали запасы готовой продукции на складах, оставаясь неуверенными в наличии платежеспособного спроса, а также планировали значительный рост цен на свою продукцию ввиду увеличения налоговой нагрузки. Данные действия также могут быть отнесены к проявлению защитного механизма адаптации.

Начиная с 2014 г. предпринимательский сектор был вынужден приспособливаться к новым экономическим условиям, которые были вызваны геополитической ситуацией и наложением санкций на экономику России. В результате ослабления рубля некоторые отрасли получили ценовое преимущество, что позволило им нарастить экспорт и привлечь инвестиции в ряд несырьевых отраслей. При этом существенного роста экспорта в несырьевых отраслях достичь не удалось. Инвестиционный спрос продолжил сокращаться. Неопределенность экономической политики в условиях сохраняющейся геополитической напряженности и санкций послужила причиной продолжающегося снижения инвестиций в частном секторе на фоне роста капитальных издержек и сокращения потребительского спроса. Вплоть до 2018 г. инвестиционная активность оставалась невысокой: в 2017 г. прирост составлял 4,8 %, в 2018 г. — 4,3 %, в то время как в 2015 г. наблюдалось падение инвестиций в основной капитал на 10,9 % (в % к предыдущему году) и в 2016 г. — 0,9 % (в % к предыдущему году)<sup>2</sup>.

Это является также примером выделяемого нами защитного механизма адаптации.

**Адаптационные механизмы предпринимательского сектора как реакция на текущие изменения внутренней и внешней среды функционирования предприятия<sup>3</sup>.** Как мы уже отмечали, процесс адаптации может зависеть не только от реакции экономической системы на изменения, связанные с кризисными явлениями. Адаптационные механизмы могут вырабатываться в ответ на изме-

---

<sup>1</sup> Российская экономика в 2010 году. URL: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2010/book.pdf>; Российская экономика в 2011 году. URL: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2011/book.pdf>.

<sup>2</sup> Российская экономика в 2012 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iep.ru/ru/rossiiskaya-ekonomika-v-2012-godu-tendencii-i-perspektivy-vypusk-34.html>; Российская экономика в 2016 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 38) / [В. Мау и др.; под ред. С. Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А. Д. Радыгина.]; Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. 520 с.; Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 40) / [В. Мау и др.; под науч. ред. д-ра экон. наук А. Л. Кудрина, д-ра экон. наук С. Г. Синельникова-Мурылева]; Ин-т экон. политики им. Е. Т. Гайдара. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2019. 656 с.

<sup>3</sup> Марковская Е. И. Адаптационные механизмы поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития. С. 117—121.

нения внешней и внутренней среды, которые могут носить позитивный или нейтральный характер. Примером такой ситуации может быть необходимость изменения предприятием модели финансово-экономического управления.

Организация финансово-экономического управления на предприятии является одной из ключевых задач топ-менеджмента. Правильный выбор модели финансово-экономического управления может способствовать быстрой адаптации предприятий к условиям меняющейся внешней среды. Особенно остро проблема выбора модели финансово-экономического управления стоит перед российскими предприятиями, которые организованы в виде группы компаний, объединяющей несколько юридических лиц. Группа компаний может объединять однородные по профилю бизнес-единицы, а может включать в себя компании разной отраслевой принадлежности. В каждом случае перед топ-менеджментом, и особенно перед финансовым директором, стоит задача организации финансово-экономического управления в группе компаний с учетом ее специфики.

Под финансово-экономическим управлением мы понимаем особый механизм функционирования системы финансового менеджмента предприятия, который включает в себя следующие блоки:

- систему планирования, бюджетирования, анализа, контроля и координации;
- систему движения денежных средств;
- модель организации финансово-экономического управления.

Модель организации финансово-экономического управления представляет собой систему, которая может быть описана следующими характеристиками:

- финансовой структурой предприятия (группы компаний);
- способом распределения полномочий и ответственности внутри группы компаний между бизнес-единицами и управляющей компанией.

Финансовая структура бизнеса — это система взаимосвязанных и взаимодействующих между собой центров финансовой ответственности. Под способом распределения полномочий и ответственности между бизнес-единицами и управляющей компанией мы понимаем правила взаимодействия между ними по вопросам перераспределения функций финансово-экономического управления и принятия решений. Управляющая компания может делегировать полномочия по самостоятельному осуществлению бизнес-единицами функций оперативного финансового менеджмента, таких как организация управления денежными средствами, анализ, контроль, учет, оставляя за собой принятие ключевых стратегических решений. Вместе с тем может иметь место ситуация, когда управляющая компания полностью осуществляет все функции финансово-экономического управления, как оперативные, так и стратегические.

Можно выделить следующие виды моделей организации финансово-экономического управления по критерию «способ распределения полномочий и ответственности между бизнес-единицами и управляющей компанией»:

- децентрализованная;
- централизованная.

Централизованная модель предполагает передачу всех функций финансово-экономического управления в единый центр принятия решений, например в управляющую компанию.

Децентрализованная модель предполагает сохранение самостоятельности в принятии ряда финансовых решений на уровне дочерних предприятий в группе компаний и делегирование полномочий и ответственности бизнес-единицам без передачи их в единый центр, например управляющую компанию.

Изменения внешней среды могут потребовать изменения модели финансово-экономического управления. Это такие изменения, как:

- кризисные явления, вызванные различными макроэкономическими факторами;
- смена собственника;
- смена топ-менеджмента;
- изменение стратегии развития компании.

Различные воздействия внешней среды требуют от предприятия обратной связи, реакции, особого действия или комплекса действий, которые мы и называем адаптационным механизмом.

Выделяют следующие факторы, определяющие выбор модели организации финансово-экономического управления с целью ее адаптации к изменениям:

- взгляд собственника на выбор модели. Собственник может настаивать на выборе той или иной модели, например, на закреплении всех контролирующих функций за управляющей компанией. Это во многом зависит от таких факторов, как степень делегирования собственником принятия решений о выборе той или иной модели организации финансово-экономического управления, состояние финансово-хозяйственной деятельности компании.

В кризисных ситуациях, когда денежный поток требует особого контроля (поскольку он может оказаться недостаточным для удовлетворения одновременно всех потребностей бизнеса), может быть принято решение о централизации управления финансами и концентрации всех полномочий в управляющей компании;

- сложность структуры и масштабы бизнеса. Если бизнес представляет собой группу компаний, то выбор модели организации финансово-экономического управления является принципиально важным вопросом для эффективного менеджмента.

Решение о том, децентрализованную или централизованную модель выбрать, зависит в этом случае от профиля бизнес-единиц, вхо-

дящих в структуру группы. Зачастую многопрофильным холдингам приходится делегировать полномочия по управлению финансами бизнес-единицам для того, чтобы оптимизировать скорость принятия решений, которая может быть разной в разных отраслях;

- отраслевая принадлежность бизнеса;
- прозрачность бизнеса.

**Анализ механизмов адаптации государственного сектора и домашних хозяйств.** Первоочередные меры, которые предприняло государство, касались оказания помощи финансовому и банковскому сектору, чтобы снизить риски, связанные с финансированием необеспеченных сделок, преодолеть кризис ликвидности и избежать паники среди вкладчиков. Кроме того, помощь очень избирательно оказывалась корпоративному сектору. Меры правительства были направлены на поддержку производителей, а не потребителей. Ряд мер носили социальный характер: изменение некоторых норм в области занятости населения, создание института общественных работ, увеличение пенсий, других социальных трансфертов (например, пособий по уходу за ребенком в возрасте до полутора лет), введение программ помощи безработным, быстрый рост зарплат работников бюджетной сферы<sup>1</sup>.

В настоящее время правительства многих стран, в том числе России, стоят перед выбором, связанным с различными возможными вариантами снижения дефицита государственного бюджета: увеличение налоговой нагрузки либо снижение государственных расходов. Так, Правительство РФ в 2011 г. увеличило налоговую нагрузку на предпринимательский сектор, установив отчисления в Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд социального страхования в размере 34 % вместо 26 %. А в США рассматриваются два возможных сценария пополнения бюджета: увеличение налоговой нагрузки физических лиц либо снижение расходов на социальное обеспечение. Так, по нашему мнению, проявляется защитный механизм адаптации.

В то же время все развитые страны находятся в поисках новой модели роста, которая предполагает проведение структурных реформ, направленных на модернизацию ключевых секторов экономики. Такое проявление адаптации можно отнести к механизму активной позиции.

Следствием разразившегося в российской экономике кризиса стало падение реальных доходов населения, рост безработицы. Домашние хозяйства ответили снижением расходов, снижением потребления товаров длительного пользования. Вследствие того что упала доходность многих активов, произошло увеличение склон-

---

<sup>1</sup> Российская экономика в 2012 году. URL: <http://www.iep.ru/ru/rossiiskaya-ekonomika-v-2012-godu-tendencii-i-perspektivy-vypusk-34.html>.

ности к сбережениям<sup>1</sup>. Это также является примером проявления защитного механизма адаптации.

**Анализ механизмов адаптации банковского сектора в российской экономике.** Мировой финансовый кризис актуализировал проблему адаптации банков к возможным макроэкономическим изменениям, которые происходят вследствие циклических изменений в экономике. В частности, очень важным становится вопрос, связанный с повышением достаточности капитала банков для покрытия всех рисков, с которыми финансовый институт может столкнуться в условиях циклического развития экономики. Данная проблема особенно актуальна для российских банков в силу их низкой капитализации. В настоящее время в связи с негативными последствиями финансового кризиса банковские системы многих стран, адаптируясь к новым условиям макросреды, начали повышать требования к достаточности капитала с целью повышения финансовой устойчивости и снижения рисков для кредиторов, инвесторов, контрагентов в условиях циклического развития экономики. Российская банковская система постепенно приводит национальные стандарты оценки достаточности капитала в соответствие с международными, которые направлены на ужесточение подхода к достаточности капитала банков.

На сегодняшний день российские подходы к расчету банковского капитала, его достаточности в большей части отвечают принципам второго Базельского соглашения (Базель II), учитывают влияние кредитного, рыночного и операционного рисков. Вместе с тем они ориентированы на общую рыночную ситуацию и использование российской системы бухгалтерского учета.

С учетом последствий кризиса регулирующие органы многих стран разработали дополнения к уже введенным до кризиса стандартам регулирования капитала.

Внедрение новых регулятивных стандартов Базеля III в области капитала и ликвидности было начато в 2011 г., предполагалось завершить в 2018 г., затем срок был перенесен на 2022 г. Мнения экспертов относительно последствий внедрения положений Базеля III в Российской Федерации в основном сводятся к тому, что российские банки смогут их выполнить. Однако также отмечаются возможные трудности.

По оценкам Центрального банка РФ, российская банковская система в отличие от некоторых европейских стран уже готова к внедрению более жестких требований к капиталу. Прежде всего это касается ужесточения требований к структуре капитала. Однако эта готовность обусловлена неразвитостью внутреннего финансового рынка РФ, так как в деятельности российских банков субордини-

---

<sup>1</sup> Российская экономика в 2012 году. URL: <http://www.iep.ru/ru/rossiiskaya-ekonomika-v-2012-godu-tendencii-i-perspektivy-vypusk-34.html>.

рованные кредиты со специальными условиями (гибридные инновационные инструменты, имеющие способность конвертироваться в акции при попадании банка в сложную ситуацию), включаемые в капитал первого уровня, не получили развития.

Именно поэтому структура капитала первого уровня у российских банков в основном соответствует требованиям Базеля III. Большинство экспертов также не видит проблем с внедрением новых требований к нормативам достаточности. Сейчас достаточность капитала по банковской системе в целом составляет более 18 % при нормативе 10 %. Однако стоит подчеркнуть, что это данные по всей банковской системе в целом. По отдельным банкам может наблюдаться большой разброс — от 10 до 20 %<sup>1</sup>. Отдельные экономисты отмечают, что при дальнейшем росте просрочки и формировании дополнительных резервов возникнут проблемы с достаточностью капитала и финансовой устойчивостью.

Данное мнение обосновывается следующими закономерностями: в начале кризиса банки сталкиваются с нехваткой ликвидности. Постепенно эта проблема превращается в рост просроченной задолженности и ухудшение качества активов, что вынуждает банки формировать дополнительные резервы на возможные потери, а это, как правило, приводит к нехватке капитала и сокращению или отсутствию прибыли. Прибыль является серьезным источником увеличения капитала, и ее отсутствие ограничивает капитализацию.

В условиях постепенного выхода из кризиса банки наращивают объемы кредитования. И если в разгар кризиса банковский сектор повсеместно применял защитный механизм в виде непомерно больших процентных ставок и жестких требований к финансово-экономическому состоянию, которые выполняли заградительную роль, препятствуя приходу в банк недобросовестных заемщиков, то такая тенденция может измениться в силу призывов Правительства РФ к снижению банками кредитных ставок.

В 2013 г. Центральный банк РФ ввел новые меры регулирования банковской системы, которые призваны защитить банковский сектор от банков, проводящих рискованную кредитную и депозитную политику. Письмо Банка России от 04.09.2013 № 172-Т «О приоритетных мерах при осуществлении банковского надзора» ужесточает политику в области банковского регулирования. В данном нормативном документе Центральный банк РФ определил понятие «сомнительные операции», при наличии которых он имеет право ввести в банке одну или несколько мер, таких как ограничение:

— на проведение операций в иностранной валюте через корреспондентские счета, открытые в кредитных организациях (кроме ОАО «Сбербанк России», ОАО ВТБ), и (или) на проведение опера-

<sup>1</sup> Российская экономика в 2012 году. URL: <http://www.iep.ru/ru/rossiiskaya-ekonomika-v-2012-godu-tendencii-i-perspektivy-vypusk-34.html>.

ций в валюте Российской Федерации через корреспондентские счета, открытые в кредитных организациях, за исключением корреспондентского счета в Банке России;

— осуществление переводов денежных средств в валюте РФ и иностранной валюте по поручению клиентов — юридических лиц на счета резидентов и нерезидентов, открытые в иностранных и российских уполномоченных банках;

— перевод денежных средств по поручению юридических и физических лиц — индивидуальных предпринимателей с их банковских счетов на счета физических лиц (за исключением выплат заработной платы и иных выплат социального характера, а также возврата денежных средств по ранее заключенным договорам купли-продажи товаров, работ и услуг);

— проведение кассовых операций (запрет на осуществление кассового обслуживания физических и юридических лиц), за исключением выдачи денежных средств на заработную плату, выплаты социального характера, административно-хозяйственные нужды.

При этом в данном документе ЦБ РФ дает следующее определение понятия «сомнительные операции»: «...это операции, осуществляемые клиентами кредитных организаций, имеющие необычный характер и признаки отсутствия явного экономического смысла и очевидных законных целей, которые могут проводиться для вывода капитала из страны, финансирования “серого” импорта, перевода денежных средств из безналичной в наличную форму и последующего ухода от налогообложения, а также для финансовой поддержки коррупции и других противозаконных целей». На наш взгляд, данная мера продолжает курс ЦБ РФ, направленный на укрупнение банковской системы, повышение ее прозрачности, уменьшение наличного оборота и снижение рисков системы в целом, связанных с финансовой неустойчивостью некоторых игроков рынка. Значительный объем операций, которые ЦБ РФ трактуются как сомнительные, приходится на небольшие банки. Например, это операции, связанные с проведением этими банками рискованной депозитной политики — привлечения депозитов физических лиц под высокие процентные ставки. Эти игроки, зачастую не имея других источников фондирования, вынуждены именно высокими процентами привлекать вкладчиков, создавая тем самым угрозу системе страхования вкладов и всей банковской системе в целом. Теперь в соответствии с данным письмом ЦБ РФ регулятор сможет ограничивать процентную ставку по депозитам, если он обнаружит в деятельности банка сомнительные операции. Новые меры ЦБ РФ призваны работать как инструменты регулирования банковской системы. Причем во многом банки сами будут корректировать свою политику, избегая вовлеченности в сомнительные операции,



опасаясь отзыва лицензии. В противном случае они столкнутся с такими мерами регулятора, как ограничение процентной ставки, запрет на открытие счетов физическим лицам.

Новые меры регулятора, а также санкции, в условиях которых функционирует рынок, приводят к тому, что банки, во-первых, вынуждены стремиться к прозрачности, а во-вторых, им придется перейти к поиску новых инструментов фондирования, чтобы сохранить свои позиции на рынке. Это будет приводить к тому, что банковская система продолжит тенденцию к укрупнению, что является позитивной тенденцией в период кризиса.

Таким образом, анализируя ответные реакции, демонстрируемые банковской системой в целях повышения ее устойчивости в условиях циклических колебаний в экономике, можно наблюдать следующие виды механизмов: защитный и механизм активной позиции.

**Анализ механизмов адаптации российского рынка труда в кризисный период.** В настоящее время мы наблюдаем функционирование российской экономики в условиях продолжающейся экономической нестабильности. Статистика, связанная с рынком труда, свидетельствует о том, что на рынке присутствует тенденция роста общей безработицы. В целом, можно сделать вывод о том, что на рынке труда отражается общая макроэкономическая нестабильность, в которой пребывает вся российская экономика<sup>1</sup>.

Рассмотрим, какие механизмы адаптации используют такие экономические субъекты на российском рынке труда, как предпринимательский сектор (работодатели), государственный сектор, рекрутинговые службы, наемные сотрудники.

*Предпринимательский сектор (работодатели).* Механизмы адаптации предпринимателей во многом объясняются факторами внешней среды. В настоящее время, по данным статистики, по-прежнему наблюдается неустойчивая тенденция к росту экономики. Пока экономическая ситуация характеризуется неустойчивой динамикой спроса и низкой инвестиционной активностью. На это предпринимательский сектор реагирует снижением спроса на труд. Это выражается в проведении сокращений, увольнений сотрудников, введении режима неполной занятости.

Изучая механизмы адаптации предпринимательского сектора в период кризиса, мы выделили следующие группы таких механизмов: механизм разделения ответственности (с государством),

---

<sup>1</sup> Российская экономика в 2010 году. URL: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2010/book.pdf>; Российская экономика в 2011 году. URL: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2011/book.pdf>; Российская экономика в 2012 году. URL: <http://www.iep.ru/ru/rossiiskaya-ekonomika-v-2012-godu-tendencii-i-perspektivy-vypusk-34.html>; Российская экономика в апреле: предварительные данные и основные тенденции. URL: <http://www.iep.ru/files/text/trends/04—11.pdf>.

защитный механизм, активная позиция. Все эти механизмы так или иначе влияют на ситуацию на рынке труда. В случае если предприятие придерживается позиции «разделения ответственности», наблюдались ситуации, когда предприятие объявляло себя банкротом, отказываясь от выполнения обязательств перед работниками. В ряде случаев банкротство было преднамеренным. Но тем не менее правительству приходилось вмешиваться в данные ситуации (особенно если речь шла о градообразующем предприятии, например в Пикалево) для того, чтобы снизить социальную напряженность. Еще одним примером проявления механизма разделения ответственности является возникновение тревожной тенденции, связанной с тем, что представители российского предпринимательского сектора все чаще и чаще ссылаются на необходимость либерализации Трудового кодекса РФ в части снятия ответственности работодателя перед наемным работником в ситуациях, связанных с увольнениями и сокращениями.

Защитные механизмы, которые использует предпринимательский сектор, проявляются в виде вынужденных сокращений персонала в связи с падением объемов производства и продаж. Активное использование такого механизма мы наблюдали в конце 2008 г. и на протяжении 2009 г.

Механизм, который мы назвали «активная позиция», по нашим оценкам, очень редко используется отечественными предприятиями в кризисный период. В то же время применение этого механизма оказывает позитивное воздействие на рынок труда, поскольку, когда речь идет о развитии новых направлений деятельности, может возникнуть потребность в кадровых ресурсах. Эффективный менеджмент на предприятии в этом случае будет привлекать для развития новых направлений имеющийся кадровый потенциал на предприятии, который может быть не востребован в затронутых кризисом направлениях.

*Наемные работники.* В ситуации неопределенности на рынке труда наемные работники вынуждены адаптироваться к новым форматам занятости — неполному рабочему дню, незапланированному отпуску без сохранения содержания, возможным и внезапным сокращениям, увольнениям. Все это приводит к тому, что, по оценкам экспертов, люди стремятся к постоянному повышению своей квалификации и освоению новых специальностей для того, чтобы продлить свою востребованность на рынке труда. Этот механизм адаптации можно назвать «активная позиция».

*Государственные органы, регулирующие занятость.* В самом начале экономического кризиса в конце 2008 г. Правительство РФ приняло ряд мер, которые были призваны стабилизировать ситуацию на рынке труда: увеличено пособие по безработице, изменены условия выплаты пособия (они стали более либеральными), увели-

чено финансирование мероприятий, связанных с работой служб занятости в части обучения и трудоустройства граждан. Это пример реализации защитного механизма адаптации.

*Рекрутинговые агентства.* В конце 2008 — начале 2009 г. рекрутинговые компании были вынуждены увольнять своих сотрудников ввиду резкого падения спроса со стороны работодателей, т. е. эти компании применяли защитный механизм. В то же время некоторые крупные компании старались выводить на рынок новые услуги — проведение тренингов, обучающих семинаров для работодателей и работников, оказание услуги, заключающейся в выведении сотрудников за штат компании, консультирование по поводу сокращения штатов, проведения процедур увольнений, сокращений.

В 2015 г. в самом начале геополитического кризиса после введения международных санкций на рынке труда наблюдалась следующая ситуация. В первой половине 2015 г. происходило падение реальной заработной платы на фоне всплеска инфляции и снижения спроса на рабочую силу. Сокращение составило в среднем 8,5 %, при этом зарплата бюджетников сократилась на 10 % ввиду того, что в Федеральном бюджете 2015 г. не была предусмотрена индексация<sup>1</sup> Рынок труда адаптировался к новым изменениям без существенного роста безработицы под влиянием следующих факторов:

- 1) наличие трудовых мигрантов, отъезд которых ввиду ситуации на валютном рынке сгладил ситуацию с безработицей среди коренного населения;
- 2) неофициальная занятость;
- 3) возможный перевод работников на неполную занятость (официально это сложно зафиксировать и подтвердить)<sup>2</sup>. Рынок труда приспособился к кризисным явлениям с помощью защитного механизма.

Таким образом, в период нестабильной ситуации в экономике на рынке труда мы наблюдаем функционирование таких адаптационных механизмов, как механизм активной позиции, защитный и эволюционный механизмы.

**Эволюционный механизм адаптации институтов.** Современные исследователи в области институциональных изменений отмечают, что институты адаптируются под воздействием внешних и внутренних факторов. Внешними факторами выступают экономические изменения. А внутренними факторами являются свойства институциональной системы, такие как целостность и инертность. Именно под влиянием внутренних противоречий институты саморегулируются и эволюционируют, адаптируясь к новым условиям<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf>

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Деркач М. Н. Адаптационный механизм институциональных изменений экономической системы // Бизнес-информ. 2011. № 1. С. 133—135.

М. Н. Деркач определяет адаптационный механизм институциональной системы как «совокупность элементов, устойчивое взаимодействие которых приводит к саморегуляции и саморазвитию институциональной системы. Действие адаптационного механизма институциональных изменений включает процессы, обеспечивающие сохранение качественной определенности содержания компонентов системы и взаимосвязей между ними, сохранение ее внутренних отличительных свойств в условиях постоянных возмущающихся воздействий внутренней и внешней среды»<sup>1</sup>. Таким образом, в ответ на экономические изменения институциональная среда эволюционирует.

Каким же образом функционирует эволюционный механизм адаптации институтов к экономическим изменениям? Данный механизм проявляется в ответ на экономические изменения в форме следующих реакций институциональной среды:

- изменение существующих институтов;
- выработка, закрепление и распространение новых институтов;
- трансформация правил (превращение неформальных институтов в формальные и наоборот);
- импорт институтов.

При этом действие эволюционного механизма может быть непрерывным и дискретным, он может действовать локально или повсеместно.

Действие эволюционного механизма адаптации институтов к экономическим изменениям может быть описано следующим образом. Когда во внешней среде происходят экономические изменения (например, реформы, переход к иной экономической модели, трансформация законодательства, смена политического режима и т. д.), институты саморегулируются путем выработки механизмов адаптации, которые могут заключаться в создании или импорте новых институтов, разрушении, трансформации модификации старых. В результате появляется институт с новыми свойствами, возникший под воздействием создавшихся условий путем адаптации.

Проиллюстрируем функционирование эволюционного механизма адаптации на примере института интеллектуальной собственности в России.

В развитии российского института интеллектуальной собственности условно можно выделить три исторических периода: до-революционный, советский и постсоветский (рыночный)<sup>2</sup>. В эти

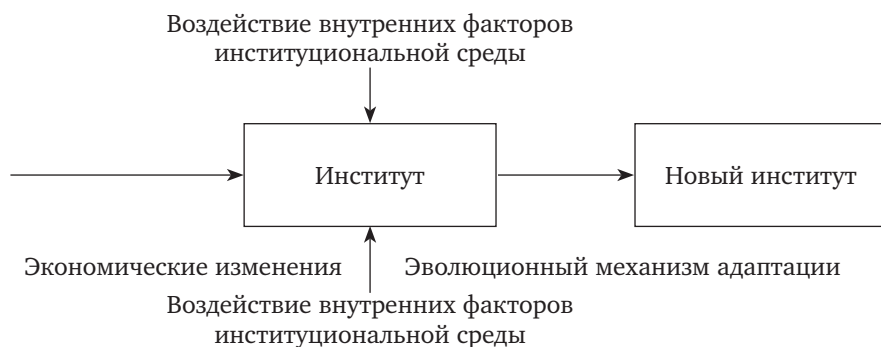
---

<sup>1</sup> Деркач М. Н. Адаптационный механизм институциональных изменений экономической системы // Бизнес-информ. 2011. № 1. С. 133—135.

<sup>2</sup> Марковская Е. И. Экономико-психологические аспекты интеллектуальной собственности // Практическая психология для экономистов и менеджеров : учеб. пособие для студентов вузов / под ред. М. К. Тутушкиной. СПб. : Дидактика Плюс, 2002. С. 148—159.

периоды мы наблюдаем изменение экономической модели функционирования хозяйственной системы. Параллельно мы отмечаем и эволюцию института интеллектуальной собственности. Понятие «интеллектуальная собственность» начало формироваться в юридической науке дореволюционной России в конце XIX в. Законодательство в области охраны промышленной собственности (изобретения, промышленные образцы, полезные модели) сформировалось лишь к 1896 г., когда Россия стала одной из ведущих промышленных держав. В период нэпа (1921—1929 гг.), когда развивались все формы предпринимательской деятельности, еще продолжали существовать законодательные акты, регулирующие функционирование объектов интеллектуальной собственности. Позднее, в период плановой экономики, все результаты интеллектуальной и творческой деятельности являлись собственностью государства. С конца 1980-х гг. в связи с тем, что было провозглашено и законодательно зафиксировано равноправие частной и государственной собственности, возрождалось предпринимательство, появилась необходимость вовлечения объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот. Появилось законодательство, соответствующее международным нормам, защищающее права на объекты интеллектуальной собственности. В настоящее время, когда институт интеллектуальной собственности находится на стадии формирования правоприменительной практики в отношении специализированного законодательства, мы можем говорить о его эволюции и адаптации к изменениям, которые имеют место в российской экономике.

Схематично процесс функционирования эволюционного механизма адаптации институтов представлен на рис. 7.1.



**Рис. 7.1. Функционирование эволюционного механизма адаптации институтов в условиях экономических изменений**

**Особенности формирования механизма адаптации национальных экономик, вовлеченных в наднациональные институциональные отношения.** На протяжении последних десятилетий экономиками многих стран была сформирована политика регулиро-

вания, базирующаяся на предположении о том, что хозяйственная система является саморегулируемой и самоадаптирующейся. Как отмечает Д. Стиглиц, увлеченность теориями саморегулирующейся экономики была одной из основных ошибок правительств многих стран, которая привела к разрушительному финансовому кризису<sup>1</sup>.

На примерах экономик разных стран мы наблюдаем, что, как и во времена Великой депрессии, многие правительства вынуждены прибегать к вмешательству государства в экономические процессы для достижения стабилизации ситуации. Не стали исключением и правительства стран, входящих в Европейский Союз.

Европейский Союз — это политическое и экономическое объединение 27 европейских государств, целью которого является региональная интеграция. Юридически ЕС был закреплен Маастрихтским договором в 1992 г.

Европейский Союз разрабатывает общую для всех стран внешнюю политику, политику безопасности, а также политику в области регионального развития, торговли, сельского хозяйства и рыболовства.

Евросоюз сочетает в себе признаки как международной организации, так и государства, т. е. ему присущи признаки межгосударственности и надгосударственности. Основными институтами ЕС являются Европейская комиссия, Совет Европейского Союза, Европейский совет, Суд Европейского Союза, Европейская счетная палата и Европейский центральный банк.

Одной из главных особенностей нынешнего кризиса является моментальное приобретение им глобального характера. Кризис, начавшийся в 2008 г., так или иначе затронул почти все значимые экономики в мире.

Традиционно антикризисные меры государств носили внутренний характер. Правительства стран прежде всего защищали национальные отрасли экономики, а это оказывало отрицательное влияние на развитие мировой экономики. Отличие нынешней антикризисной политики стран Европы состоит как раз во взаимопомощи и взаимодействии друг с другом. Европейский Союз выступает в качестве надрегулирующей структуры над странами — участниками ЕС.

Именно Евросоюз за последние годы стал во многих случаях инициатором международной координации антикризисных мер. Например, саммит главных экономик мира, состоявшийся в Вашингтоне еще в начале кризиса — в ноябре 2008 г., был созван именно с подачи ЕС. На этом саммите было положено начало выработки глобальной антикризисной политики.

---

<sup>1</sup> Глаголев С. Н. Развитие организационно-экономического механизма управления адаптацией промышленного предприятия: теория, оценка, практика : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Саратов, 2009.

Значение и роль ЕС в кризисной ситуации состоит в том, чтобы проводить единую, общую для всех стран-членов антикризисную политику. В условиях кризиса каждая страна под давлением обстоятельств может пренебречь своими обязательствами перед партнерами и проводить политику, ориентируясь только на собственные интересы. Поэтому так важно наличие и сохранение скоординированной политики, объединяющей интересы стран внутри Союза.

До наступления мирового кризиса в 2008 г. в Евросоюзе не существовало никакой антикризисной политики, так как в ней не было необходимости. В результате в настоящее время ведется много дискуссий по поводу того, как стабилизировать кризисную экономику стран, входящих в ЕС. В целях обеспечения единой финансовой политики был создан аналог министерства финансов на наднациональном уровне — Европейский стабилизационный механизм<sup>1</sup>.

*Европейский стабилизационный механизм* (ЕСМ) — международная организация, которая предоставляет финансовую поддержку странам еврозоны в случае финансовых затруднений. Организация была создана 27 сентября 2012 г. и должна функционировать как элемент постоянно действующей страховой сети еврозоны с максимальной способностью заимствования в 700 млрд евро. ЕСМ заменила две фондовые программы: Европейский фонд финансовой стабильности (ЕФФС) и Европейский механизм стабилизации (ЕМС). Европейский стабилизационный механизм можно рассматривать как часть европейской региональной страховой сети, наравне с Европейским фискальным соглашением, Банковским союзом и Европейским центральным банком (ЕЦБ), которые также выполняют охранительные функции. Для каждого члена еврозоны, который испытывает трудности с финансовой стабильностью, все новые сделки и заявки на помощь находятся в компетенции ЕСМ, Европейский стабилизационный механизм — не столько механизм, сколько новая административная единица Европейского Союза (ЕС). Его заявленная цель — предоставлять кредиты странам из еврозоны, которые не способны справиться со своими финансовыми обязательствами. Его возглавляет Совет управляющих, в который входят 17 министров финансов европейских стран — членов ЕС<sup>2</sup>.

Таким образом, институциональные изменения, которые мы наблюдаем в наднациональных структурах стран, входящих в Европейский Союз, также являются примером адаптационного механизма, который мы назвали механизмом институциональных изменений.

---

<sup>1</sup> Искендеров П. Евросоюз: балансы и долги. URL: [http://rus.ruvr.ru/2012\\_10\\_23/Evrosojuz-balansi-i-dolgi/](http://rus.ruvr.ru/2012_10_23/Evrosojuz-balansi-i-dolgi/).

<sup>2</sup> Там же.

## Выводы

Адаптация — это процесс приспособления хозяйственной системы к изменениям, возникающим во внешней и внутренней среде ее функционирования посредством выработки особых адаптационных механизмов. При этом изменения не обязательно могут быть связаны с кризисными явлениями.

Механизм адаптации — это ресурсное обеспечение процесса приспособления хозяйственной системы к изменениям краткосрочного и долгосрочного характера, происходящим во внешней и внутренней среде. Изменения, как правило, связаны с циклическими колебаниями, которые характерны для любой системы.

Механизмы адаптации можно классифицировать по следующим критериям: уровень экономики, субъект национальной экономики, поведенческий механизм, соответствие закону, продолжительность, специфика.

Свойство, связанное со способностью хозяйственной системы адаптироваться к изменениям, называется адаптивностью.

Адаптивность можно классифицировать по следующим критериям: субъект национальной экономики, уровень экономики, степень.

## Практикум

### Вопросы и задания для самоконтроля

1. Определите понятия «адаптация», «адаптационный механизм».
2. Какие научные подходы существуют к определению понятия «адаптация»?
3. Приведите примеры адаптационных механизмов экономических субъектов.
4. Каковы особенности механизма институциональных изменений?
5. Приведите примеры функционирования механизма институциональных изменений в экономике.
6. Напишите эссе на тему «Способы повышения конкурентоспособности российской экономики». Руководствуйтесь методическими рекомендациями по написанию эссе, приведенными в приложении 1.

### Деловая игра «Инвестиционная сессия»

В игре участвуют три группы: представители бизнеса, представители Центрального банка РФ, представители кредиторов и инвесторов. Представители бизнеса представляют на инвестиционной сессии концепции своих проектов. Представители кредиторов и инвесторов оценивают идеи проектов с точки зрения заранее разработанных критериев (объем финансирования, схема финансирования, соответствие кредитной и инвестиционной политике и т. д.). Центральный банк РФ оценивает идеи проектов с точки зрения соответствия интересам экономики. Для оценки рисков проекта можно использовать Методику оценки рисков долгосрочного финансирования инвестиционных проектов (приложение 2).



## Задания

1. Оцените стратегию развития Центрального банка РФ с позиции предпринимательского сектора и государства<sup>1</sup>. Какие эффекты для каждого субъекта экономики содержит данная стратегия? Какие риски вы видите в этой стратегии для каждого из участников экономической системы?

2. Обсудите девять способов остановки падения рубля, предложенные в сентябре 2015 г. Центральный банком РФ с точки зрения представителей ЦБ РФ, Министерства финансов РФ, представителей бизнес-сектора и независимых экспертов — международных наблюдателей<sup>2</sup>. Обсудите плюсы и минусы каждого способа с точки зрения разных сторон. Какие риски содержит в себе данные направления остановки падения рубля? Оцените эффективность мероприятий, которые в настоящее время проводит правительство страны для стабилизации курса национальной валюты.

## Литература

1. Письмо Банка России от 04.09.2013 № 172-Т «О приоритетных мерах при осуществлении банковского надзора».

2. Взаимодействие государства и бизнеса : учеб. пособие / отв. ред. Е. И. Марковская. — СПб. : Изд.-во СПбГЭУ, 2014. — Гл. 6.

3. *Галушко, Е. С.* Обоснование организационно-экономического механизма адаптации предприятия / Е. С. Галушко, С. А. Галушко // Вестник СевНТУ. — Сер. Экономика и финансы. — 2012. — Сб. 130. — С. 43—47. URL: [http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/5515/1/130\\_07.pdf](http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/5515/1/130_07.pdf).

4. Доклад Стиглица. О реформе валютно-финансовой системы: уроки глобального кризиса. Доклад комиссии финансовых экспертов ООН. — М. : Международные отношения, 2010.

5. *Зяблицкая, Н. В.* Оценка адаптационных возможностей промышленных предприятий : монография / Н. В. Зяблицкая. — Новосибирск : Приобье, 2005.

6. *Марковская, Е. И.* Адаптационные механизмы российского рынка труда в условиях кризиса / Е. И. Марковская // Экономическая психология: современные проблемы и перспективы развития: Материалы 10-й юбилейной межд. науч.-практ. конф. — СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2010. — С. 159—164.

7. *Марковская, Е. И.* Адаптация модели финансово-экономического управления к изменениям условий внешней среды / Е. И. Марковская // Аудит и финансовый анализ. — 2013. — № 3. — С. 121—123.

8. *Марковская, Е. И.* Актуальные проблемы организации финансирования инвестиционных проектов предприятий малого и среднего бизнеса / Е. И. Марковская // IX Межд. науч.-практ. конф. «Менеджмент малого и среднего бизнеса: управление проектами»: тезисы докладов. — Севастополь : Изд-во СевНТУ, 2010. — С. 41—42.

9. *Марковская, Е. И.* Государственное регулирование в обеспечении инновационной активности реального сектора российской экономики / Е. И. Марковская // Проблемы современной экономики: сборник материалов III Международной научно-практической конференции : в 2 ч. Ч. 1 /

<sup>1</sup> URL: <http://www.cbr.ru/finmarkets/?PrId=development>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=8281044>.

под общ. редакцией Ж. А. Мингалевой, С. С. Чернова. — Новосибирск, 2011. — С. 320—325.

10. *Марковская, Е. И.* Механизмы адаптации российских банков в условиях циклического развития экономики / Е. И. Марковская // Аудит и финансовый анализ. — 2013. — № 2. — С. 126—129.

11. *Марковская, Е. И.* Организация финансирования инвестиционных проектов: теория и практика / Е. И. Марковская. — СПб. : Изд-во политехнического ун-та, 2013.

12. *Марковская, Е. И.* Основные виды механизмов адаптации хозяйствующих субъектов в российской экономике / Е. И. Марковская // Аудит и финансовый анализ. — 2013. — № 1. — С. 273—277.

13. *Марковская, Е. И.* Управление процессом принятия инвестиционных решений в холдинговых компаниях / Е. И. Марковская, В. В. Холодкова // Ученые записки Санкт-Петербургской АУЭ. — 2006. — Вып. 1 (13). — С. 124—128.

14. *Марковская, Е. И.* Управление процессом принятия инвестиционных решений / Е. И. Марковская, В. В. Холодкова // Профессия — директор. — 2007. — № 2. — С. 50—53.

15. *Марковская, Е. И.* Эволюция стандартов оценки достаточности капитала как адаптационный механизм банковской системы в условиях финансового кризиса / Е. И. Марковская // Общественные науки. — 2011. — № 6. — С. 460—470.

16. *Пастухова, Е. А.* Адаптация экономической системы к изменениям среды // Современные наукоемкие технологии. — 2006. — № 5. — С. 70—78.

17. Психология адаптации и социальная среда: современные подходы, проблемы, перспективы / отв. ред. Л. Г. Дикая, А. Л. Журавлев. — М. : Ин-т психологии РАН, 2007.

18. Современные проблемы адаптации субъектов хозяйственной деятельности : науч. записки Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов / под науч. ред. С. Г. Ковалева, Э. И. Колчинского. — СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2004.

19. Современные проблемы социально-экономической адаптации субъектов хозяйственной деятельности : сб. статей / под науч. ред. С. Г. Ковалева, Э. Х. Локшиной. — СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2005.

## Глоссарий

**Адаптация** — процесс приспособления хозяйственной системы к изменениям, возникающим во внешней и внутренней средах ее функционирования посредством выработки особых адаптационных механизмов. При этом изменения не обязательно могут быть связаны с кризисными явлениями.

**Адаптивность** — свойство, связанное со способностью хозяйственной системы приспосабливаться к изменениям.

**Аренда** — передача лицу на определенных договором условиях во временное пользование и за определенную плату государственное, муниципальное и иное имущество. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру.

**Бизнес-инкубатор** — организация, решающая задачи поддержки вновь созданных малых предприятий и начинающих предпринимателей, которые хотят, но не имеют возможности начать свое дело, связанные с оказанием им помощи в создании жизнеспособных коммерчески выгодных продуктов и эффективных производств на базе их идей, в том числе путем предоставления в аренду помещений и оказания консультационных, бухгалтерских и юридических услуг.

**Государственно-частное партнерство (ГЧП) (*Public-Private Partnership, PPP*)** — совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях.

**Государственные закупки** — процесс приобретения на бюджетные средства товаров, услуг и работ для удовлетворения государственных нужд.

**Государственные или муниципальные преференции** — предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо предоставления имущественных льгот.

**Доминирующее положение** — положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

**Контракты** — административный договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности (контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи и т. д.).

**Концессия (концессионное соглашение)** — специфическая форма отношений между государством и частным партнером, при которой государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

**Лизинг** — долгосрочная аренда имущества с последующим правом выкупа, обладающая некоторыми налоговыми преференциями.

**Межсекторное социальное партнерство** — конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, НКО) при решении социальных проблем, обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов и «выгодное» каждой из сторон и населению.

**Монетарная политика** — оказание влияния на экономику путем изменения предложения денег и параметров конъюнктуры денежного рынка.

**Научный парк** — объединение малых научно-технических предприятий с целью стимулирования инновационной деятельности.

**Недобросовестная конкуренция:** 1) распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации; 2) введение в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества

и количества товара или в отношении его производителей; 3) некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами, производимыми или реализуемыми другими хозяйствующими субъектами; 4) продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ, услуг; 5) незаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну; 6) приобретение и использование исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг.

**Нефакторные доходы** — получение человеком или группами домохозяйств доходов, не связанных непосредственно с участием в общественном производстве. Это различные трансферты в денежной или натуральной форме, а также возможность удовлетворения различных потребностей человека — в благоприятной экологической среде, в сохранении здоровья, в духовных ценностях и т. п.

**Общественная ценность ПНС** — совокупность экономических издержек его производства, квазиприбыли и внешних эффектов, сопровождающих воспроизводство ПНС в целом.

**Продукт некоммерческого сектора (ПНС)** — услуга некоммерческих организаций по производству и реализации различных общественных благ и товаров индивидуального потребления, удовлетворяющих частные и некоторые всеобщие потребности нуждающихся домохозяйств, а также в некоторой степени коммерческого сектора, государства и других некоммерческих организаций, которые не могут производиться на обычных рыночных условиях, а также государством в виде общественных благ.

**Продукт неполитического некоммерческого действия (ПННД)** — ПНС, удовлетворяющий неполитические потребности общества некоммерческим способом.

**Продукт политического действия (ППД)** — услуга по достижению определенной политической цели силами некоммерческих организаций.

**Социальное партнерство** — цивилизованная система общественных отношений по поводу воспроизводства продукта некоммерческого сектора, строящаяся на согласовании и защите интересов его участников — потребителей продукта некоммерческого сектора, некоммерческих организаций, инвесторов из коммерческого сектора либо зарубежных благотворительных фондов, органов государственной власти и местного самоуправления на основе договоров, соглашений, достижения компромисса, консенсуса

по актуальным проблемам экономической и социально-политической жизни общества.

**Технополис** (от греч. *téchnē* — искусство и *polis* — город) — одна из форм свободных экономических зон, создаваемых для активизации, ускорения инновационных процессов, способствования быстрому и эффективному применению технико-технологических новшеств.

**Тред-юнионистская модель социального партнерства** — цивилизованная система общественных отношений в социально-трудовой сфере, строящаяся на согласовании и защите интересов работников, предпринимателей, органов государственной власти и местного самоуправления на основе договоров, соглашений, достижения компромисса, консенсуса по актуальным проблемам экономической и социально-политической жизни общества.

**Трипартизм** — трехстороннее сотрудничество между наемными работниками, предпринимателями и государством.

**Фискальная политика** — воздействие государства на экономику посредством формирования и изменения величины и структуры государственных расходов, объема трансфертных выплат и системы налогообложения.

**Экономическая концентрация** — сделки, иные действия, осуществление которых оказывает влияние на состояние конкуренции.

## **Учебно-методический комплекс по дисциплине «Взаимодействие государства и бизнеса»**

### **1. Цели и задачи изучения дисциплины**

Дисциплина «Взаимодействие государства и бизнеса» состоит из семи тем, сгруппированных в четыре раздела.

#### ***Раздел I. Теоретические и методологические основы взаимодействия государства и бизнеса***

Изучение этого раздела позволяет студентам сформировать представления об основах взаимодействия государства и бизнеса и методологии исследования взаимоотношений данных субъектов, выявить систему связей, принципов и инструментов такого взаимодействия и, кроме того, понять сущность взаимоотношений государства и бизнеса, которые имеют определяющее значение для формирования основных способов их взаимодействия.

#### ***Раздел II. Основные способы и механизмы взаимодействия государства и бизнеса***

Материал данного раздела формирует у студентов комплекс знаний о характерных особенностях государственного администрирования, конструктивного диалога в целях достижения консенсуса между государством и бизнесом, лоббирования, взаимовыгодного экономического сотрудничества, коррупции, а также позволяет понять интерес бизнес-структур к участию в формировании соответствующей политики государства по отношению к бизнесу и влиянию на формирование условий применения соответствующих способов государственного регулирования. При этом следует иметь в виду, что интересы бизнеса отражают как частные интересы отдельных предпринимателей, так и общие интересы, представляемые государством.

#### ***Раздел III. Специфика взаимоотношений власти, бизнеса и общества***

Анализ материала данного раздела позволяет понять суть проблем, возникающих в процессе взаимодействия государства и бизнеса, и сконцентрировать особое внимание на том обстоятельстве, что под государством необходимо понимать не только Российскую Федерацию, но и субъекты РФ, и муниципальные образования, влияние которых на бизнес иногда не менее значимо, чем влияние Рос-

сийской Федерации в целом. Кроме того, студенты изучают основу отношений государства, бизнеса и общества, которая построена на взаимодействии, взаимосвязи интересов всех сторон.

#### ***Раздел IV. Институциональная структура взаимодействия государства и бизнеса***

Знакомство с темами четвертого раздела дает возможность понять значение институциональных основ взаимодействия государства и бизнеса, выявить особенности инвестиционного климата в Российской Федерации и определить характер поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития.

Важнейшей теоретической целью изучения дисциплины «Взаимодействие государства и бизнеса» является формирование у студентов целостного представления о механизме взаимодействия государства и бизнеса, об основных проблемах, возникающих в процессе такого взаимодействия. Практическая цель состоит в выработке у обучающихся элементарных навыков принятия решений.

Для достижения поставленных целей студентам необходимо:

- изучить и осмыслить понятийный аппарат теоретических основ государственного регулирования экономики;
- овладеть методологией исследования процессов взаимодействия государства и бизнеса;
- выявить систему связей, принципов и инструментов такого взаимодействия;
- развить способности к оценке способов взаимодействия власти и бизнеса;
- освоить закономерности развития экономических отношений между государством и бизнесом;
- сформировать понимание сущности проблем, возникающих в процессе взаимодействия государства и бизнеса;
- приобрести навыки самостоятельного анализа состояния конкуренции на товарных рынках, определения долей хозяйствующих субъектов на рынках товаров, работ, услуг;
- сформировать четкое представление об институциональных основах взаимодействия государства и бизнеса;
- выявить особенности инвестиционного климата в Российской Федерации;
- развить представления о характере поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития.

## **2. Место дисциплины в структуре основной образовательной программы**

Дисциплина «Взаимодействие государства и бизнеса» относится к базовой части профессионального цикла основной образовательной программы бакалавриата по направлению подготовки «Экономика».



Для эффективного изучения данной дисциплины требуются знания, умения и навыки, полученные по дисциплинам «Экономическая теория» и «Макроэкономика».

В свою очередь, освоение дисциплины «Взаимодействие государства и бизнеса» необходимо для таких учебных дисциплин, как «Институциональная экономика», «Экономика России» и др. Кроме того, изучение данной дисциплины предшествует подготовке выпускной квалификационной работы на степень бакалавра экономики, сдаче итогового государственного междисциплинарного экзамена.

### 3. Объем дисциплины и виды учебной работы

Общая трудоемкость дисциплины составляет пять зачетных единиц (табл. П.1.1).

Таблица П.1.1

#### Распределение объема дисциплины по видам учебной работы

Вид учебной работы	Всего часов	Семестр
		7
Аудиторные занятия (всего)	70	70
в том числе:		
лекции	40	40
семинары	30	30
самостоятельная работа (всего)	110	110
в том числе:		
две контрольные точки	6	6
Самостоятельная работа студентов	68	68
в том числе:		
презентация	68	68
вид промежуточной аттестации (дифференцированный зачет)	36	36
Общая трудоемкость	ч	180
	зач. ед.	5
		4

### 4. Содержание разделов и тем дисциплины

**Раздел I. Теоретические и методологические основы взаимодействия государства и бизнеса**

**Тема 1. Теоретические основы взаимодействия государства и бизнеса**

Предмет, основные задачи и понятия курса «Взаимодействие государства и бизнеса», связь с другими экономическими дисциплинами

нами. Основные подходы к государственному регулированию экономики: Д. Кейнс, М. Фридмен, Ф. Хайек. Методы государственного регулирования экономики. Типы государственного регулирования: полный государственный монополизм в управлении хозяйством (СССР). Различные модели сочетания рыночных и государственных регуляторов (японская, шведская модели, ФРГ, Австрия, Китай). Либеральная экономика — неограниченное частное предпринимательство.

## **Раздел II. Основные способы и механизмы взаимодействия государства и бизнеса**

### **Тема 2. Взаимодействие государства и бизнеса в системе государственных закупок**

Характеристика основных способов взаимодействия государства и бизнеса. Экономические и правовые основы функционирования системы государственных закупок. Зарубежный опыт функционирования системы государственных закупок. Особенности реализации системы государственных закупок в Российской Федерации. Экономико-психологические особенности взаимодействия участников государственных закупок.

### **Тема 3. Особенности взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма государственно-частного партнерства**

Модели и формы партнерства государства и частного сектора. Контракты, аренда, концессия, соглашение о разделе продукции, совместные предприятия. Мировой опыт реализации механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). Мера участия государства и частного бизнеса и условия их сочетания. Уровень интеграции капитала при реализации партнерских отношений. Основные черты ГЧП, отличающие его проекты от других форм отношений государства и частного бизнеса. Значение и основные особенности проектов ГЧП на уровне местного самоуправления. Проблемы реализации механизма совместных инвестиций в развитие инфраструктуры. Особенности реализации суверенных функций государства в проектах ГЧП на основе обобщения теоретического и практического международного опыта. Основные направления организации государством регулирующей деятельности в сфере партнерства с частным бизнесом.

## **Раздел III. Специфика взаимоотношений власти, бизнеса и общества**

### **Тема 4. Взаимоотношения власти, бизнеса и общества как фактор социально-экономического развития**

Государство, бизнес и общество как основные элементы системы социального партнерства. Взаимосвязь источников формирования предпринимательской активности и условий развития науки. Сравнительный анализ взаимного влияния науки и бизнеса в мировой практике и в России. Организационные формы симбиоза предпри-

нимательства с наукой: научные парки, технополисы, бизнес-инкубаторы. Перспективы воплощения научного знания в новых видах продукции, работ, услуг. Магистральный путь взаимовыгодного соединения науки и бизнеса. Уровень социальной ответственности бизнеса. Социальные последствия воздействия деловой активности предприятия на собственный персонал, потребителей и организации, совместно с которыми осуществляется та или иная деятельность. Основы благотворительных пожертвований со стороны бизнес-структур. Проблема необходимости повышения социальной ответственности бизнеса.

#### ***Тема 5. Анализ практики применения антимонопольного регулирования в Российской Федерации***

Особенности проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках, определение долей хозяйствующих субъектов на рынках определенных товаров, работ, услуг. Понятие доминирующего хозяйствующего субъекта. Критерии квалификации действий хозяйствующих субъектов на предмет наличия недобросовестной конкуренции. Примеры злоупотреблений хозяйствующими субъектами своим доминирующим положением на рынках энергетических ресурсов. Основы контроля процедуры организации и проведения торгов со стороны субъектов естественных монополий и заключения договоров по результатам таких торгов (конкурсов и аукционов). Типичные нарушения государственных заказчиков при проведении закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд. Примеры оценки действий комиссий государственных заказчиков на предмет обоснованности отклонений поступивших заявок участников.

#### **Раздел IV. Институциональная структура взаимодействия государства и бизнеса**

##### ***Тема 6. Институциональные соглашения как механизм структуризации взаимодействия субъектов рыночной экономики***

1. Экономическая природа институциональных соглашений и их особенности в условиях рыночной экономики.

2. Теории контрактов как институциональных соглашений: сравнительный анализ и классификация.

3. Институциональная структуризация взаимодействия государства и бизнеса.

4. Особенности инвестиционного климата в Российской Федерации.

5. Институциональные основы инвестиционного климата в Российской Федерации.

##### ***Тема 7. Адаптационные механизмы поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития***

Сущность, основные причины и фазы циклического развития рыночной экономики. Современные теоретические концеп-

ции экономического цикла. Особенности экономических циклов в России. Современные особенности экономических колебаний. Основные формы кризисов. Понятие и виды адаптационных механизмов. Устойчивость как критерий оценки адаптационных механизмов фирмы. Проблемы устойчивости функционирования российских предприятий в условиях циклического развития. Принципы реализации адаптационного механизма в Российской Федерации.

## **5. Методические рекомендации по изучению дисциплины «Взаимодействие государства и бизнеса»**

Лекции по дисциплине «Взаимодействие государства и бизнеса» имеют в основном обзорный характер и нацелены на освещение наиболее трудных и дискуссионных вопросов, а также призваны способствовать формированию навыков работы с научной литературой. Предполагается, что студенты приходят на лекции, предварительно проработав соответствующий учебный материал по источникам, рекомендуемым программой.

Семинарские занятия в равной мере направлены на совершенствование индивидуальных навыков решения теоретических и прикладных задач, выработку методов интеллектуальной работы с изучаемым материалом, участие в деловых играх, круглых столах, а также формирование умения проведения дискуссий и аргументации собственных выводов и обобщений. Основной формой подготовки студентов к семинарским занятиям является самостоятельная работа с учебно-методическими материалами, научной литературой, статистическими данными, информацией о социально-экономических событиях в России.

### **5.1. Советы по планированию и организации времени, необходимого для изучения дисциплины**

При изучении первого *разд. I* студенты получают представления о ключевых теоретических принципах взаимодействия государства и бизнеса и методологических предпосылках, лежащих в основе исследований сущности взаимоотношений государства и бизнеса. После изучения материала этого раздела студентам необходимо:

- понять особенности предмета изучаемой дисциплины и специфику методологии анализа взаимоотношений государства и бизнеса;
- составить представление об основных подходах к государственному регулированию экономики;
- выявить основные методы государственного регулирования экономики;
- охарактеризовать основные типы государственного регулирования экономики;

— показать, каким образом в разных странах осуществляется применение различных моделей сочетания государственных и рыночных регуляторов.

Рассмотрение *темы 1* должно быть направлено на уяснение специфики государственного регулирования экономики, а также понимание сути и логики формирования различных моделей сочетания государственных и рыночных регуляторов. Материал необходимо тщательно проработать в теоретическом плане. В этой теме рассматриваются различные теоретические концепции государственного регулирования экономики. Поэтому студентам необходимо разобраться в особенностях этих концепций, что очень важно для успешного освоения курса. Освоение данной темы требует значительной самостоятельной работы, порядка 3—4 ч.

Изучение методов и типов государственного регулирования экономики дает системное представление об основах взаимоотношений государства и бизнеса. Особое внимание при изучении данной темы следует уделить понятийному аппарату системы связей, принципов и инструментов взаимодействия государства и бизнеса.

В целом на первый раздел требуется 7 ч самостоятельной работы. Усвоенные знания студенты должны продемонстрировать в рамках участия в круглых столах на семинарских занятиях.

Изучение *разд. II* позволяет:

— уяснить особенности взаимодействия государства и бизнеса в системе государственных закупок;

— определить специфику функционирования системы государственных закупок в России и за рубежом;

— проследить, какое влияние оказала система государственных закупок на экономику России;

— оценить основные способы взаимодействия государства и бизнеса;

— научиться различать модели и формы партнерства государства и частного сектора.

Темы, входящие в *разд. II*, требуют весьма серьезной самостоятельной работы, поскольку они предполагают необходимость изучения способов взаимодействия государства и бизнеса на конкретных примерах. Изучение тем второго раздела рекомендуется сочетать с использованием фактического материала, имеющегося в статистических источниках. При освоении системы государственных закупок в Российской Федерации (*тема 2*) особое внимание следует уделить федеральной контрактной системе, актуальной на сегодняшний день. При изучении государственно-частного партнерства (*тема 3*) больше времени необходимо отвести на освоение механизма совместных инвестиций в развитие инфраструктуры (для наглядного примера можно рассмотреть Санкт-Петербург). Это свя-

зано с тем, что в России активно реализуются проекты развития инфраструктуры при помощи совместных инвестиций.

На освоение материала разд. II требуется 14 ч самостоятельной работы. После его изучения студенты демонстрируют свои знания в процессе деловых игр на семинарских занятиях.

*Раздел III* посвящен особенностям взаимоотношений государства, бизнеса и общества. Основными целями изучения данного раздела являются:

- определение характера взаимосвязи государства, бизнеса и общества как фактора социально-экономического развития;
- формирование представлений о взаимном влиянии науки и бизнеса в мировой практике и в России;
- выявление специфики воплощения научного знания в новых видах продукции, работ, услуг;
- объяснение социальной ответственности бизнеса;
- понимание специфики антимонопольного регулирования в разных отраслях экономики.

При рассмотрении учебного материала *темы 4* следует обратить особое внимание на сравнительный анализ взаимного влияния науки и бизнеса в мировой практике и в России. Изучая *тему 5*, следует уделить особое внимание анализу состояния конкурентной среды на товарных рынках, определению долей хозяйствующих субъектов на товарных рынках. В теме 5 рассматривается роль государства в регулировании естественных монополий, выявляется специфика проведения торгов субъектами естественных монополий в целях приобретения товаров, работ, услуг для собственных нужд.

На самостоятельную работу по изучению материала, представленного в разд. III, требуется 16 ч. Студенты имеют возможность продемонстрировать полученные знания при решении ситуационных задач, разбираемых на семинарских занятиях.

Более углубленно проблематика, представленная в разд. II, III, рассматривается студентами при подготовке эссе.

Осваивая учебный материал, включенный в *разд. IV*, студентам следует:

- уяснить значение институциональных основ взаимодействия государства и бизнеса;
- выявить особенности инвестиционного климата в Российской Федерации;
- оценить современные теоретические концепции экономического цикла;
- определить основные принципы реализации адаптационных механизмов в Российской Федерации;
- разобраться, в чем состоит специфика адаптационных механизмов поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития.

Освоение тем, входящих в данный раздел, вызывает сложности у студентов, поскольку требует понимания всех предыдущих разделов курса и предполагает наличие навыков владения инструментарием взаимоотношений власти и бизнеса. Они требуют дополнительной самостоятельной работы, связанной с осмыслением возможностей использования различных моделей взаимодействия государства и бизнеса для оценки ожидаемых последствий политики государства при различных экономических условиях. Особенно это касается *темы 7*, где изучаются современные особенности экономических колебаний, различные формы кризисов, концепции экономических циклов.

На изучение этого завершающего раздела учебного курса необходимо затратить 15 ч самостоятельной работы. После его освоения студенты демонстрируют свои знания в процессе демонстрации презентации на семинарском занятии.

## **5.2. Описание последовательности действий при изучении дисциплины**

### **Этап I. Подготовка**

Для эффективного усвоения дисциплины «Взаимодействие государства и бизнеса» студенту необходимо вспомнить основные категории и причинно-следственные связи экономики, изучаемые в курсах общей экономической теории. Это позволит лучше понять функциональные взаимосвязи государства и бизнеса на уровне всей национальной экономики. Следует также освежить в памяти знания системы государственного регулирования экономики, основ предпринимательской деятельности, бизнес-планирования, так как в качестве фундамента современное взаимодействие государства и бизнеса использует теоретические основы государственного регулирования как экономики в целом, так и отдельных хозяйствующих субъектов в частности.

### **Этап II. Процесс обучения**

В ходе обучения студент обязан активно использовать все формы обучения — посещать лекции и семинарские занятия, получать консультации преподавателя и выполнять самостоятельную работу.

Процесс изучения дисциплины включает в себя:

1) работу под руководством преподавателя (лекции, семинарские занятия, консультации преподавателя по подготовке эссе, консультации преподавателя по вопросам, в которых студент не смог разобраться самостоятельно, и консультацию преподавателя перед зачетом);

2) самостоятельную работу студента (проработка текстов лекций, подготовка к семинарским занятиям, самостоятельный поиск и изучение научной литературы, написание эссе, подготовка к сдаче зачета).

Основной объем информации по каждой конкретной теме студент получает на лекциях, которые обычно носят проблемный характер. На них преподаватель знакомит студентов с разными методологическими подходами к анализу взаимодействия государства и бизнеса, с ведущими представителями основных научных школ. Часто студентам трудно разобраться с дискуссионными проблемами, дать однозначный ответ на поставленный вопрос. Преподаватель, сравнивая различные точки зрения, излагает свой взгляд и нацеливает студентов на дальнейшие исследования и поиск научных решений. После лекции желательно вечером перечитать и закрепить полученную информацию, тогда эффективность ее усвоения значительно возрастет.

На *семинарских занятиях* студенты под руководством преподавателя обсуждают дискуссионные вопросы, заслушивают доклады, проводят деловые игры, решают ситуационные задачи, отвечают на поставленные вопросы, закрепляя приобретенные знания. Успешное проведение семинара во многом зависит от подготовки студентов. Изучив материалы лекции и рекомендованную литературу по конкретной теме курса, студент может определить, насколько хорошо он в ней разобрался. Если какие-то моменты остались непонятными, целесообразно составить список вопросов и на семинарском занятии задать их преподавателю. На семинарах студент набирает баллы по текущей успеваемости, поэтому важно проявить себя с лучшей стороны. Семинар предоставляет возможность студенту творчески раскрыться, проявить инициативу и развить навыки публичного ведения дискуссий и логичного изложения сути рассматриваемых вопросов.

Самостоятельная работа студентов предполагает изучение литературы по курсу «Взаимодействие государства и бизнеса», систематизацию прочитанного материала, подготовку сообщений, эссе, презентаций, подготовку к научно-практической студенческой конференции, сбор, обработку и анализ фактических данных при изучении тем курса.

В процессе изучения курса «Взаимодействие государства и бизнеса» студенты осуществляют подготовку эссе, что позволяет им:

- более глубоко изучить заинтересовавшую их проблему;
- научиться самостоятельно осуществлять поиск нового теоретического материала в дополнительной литературе и фактических данных среди статистической информации по выбранной теме;
- приобретать навыки краткого и логически последовательного изложения сути рассматриваемой проблемы, обосновывать ее актуальность и значимость;
- определять свою точку зрения по изучаемой проблеме и формулировать собственные выводы и обобщения.



Текущий контроль знаний осуществляется на семинарах в виде проведения промежуточных устных опросов, оценки выполнения самостоятельной работы в форме эссе.

### **Этап III. Подготовка к зачету**

На этом этапе основной задачей является формирование целостного представления об основах взаимодействия государства и бизнеса. Для этого необходимо установить взаимосвязь и иерархию отдельных тем курса; понять, в какой последовательности и посредством каких инструментов экономического анализа раскрывается содержание каждой темы. Зачет по дисциплине «Взаимодействие государства и бизнеса» является дифференцированным и выставляется студентам в результате успешной сдачи двух контрольных точек, охватывающих все темы курса.

При подготовке к сдаче контрольных точек необходимо учитывать, что все теоретические проблемы, изучаемые дисциплиной, тесно взаимосвязаны между собой, а все последующие вопросы частично базируются на предыдущем материале. Поэтому при подготовке к контрольным точкам студент должен четко оперировать всем научным аппаратом, представленным в изученном курсе.

Важной составляющей подготовки к контрольным точкам является разумное сочетание использования лекционного материала и рекомендованной преподавателем учебной литературы. Эта литература должна использоваться для более глубокого освоения содержания теоретических вопросов, рассмотренных на лекциях и семинарах.

## **5.3. Методические указания по выполнению самостоятельных работ**

### *5.3.1. Методические указания по выполнению презентаций*

Презентация является одним из видов учебной и научно-исследовательской работы студентов. Ее основная цель — демонстрация способности к подготовке и проведению докладов с использованием современных информационных технологий, а также формирование у студентов следующих навыков:

- ориентироваться в категориальном аппарате дисциплины «Взаимодействие государства и бизнеса»;
- пользоваться научной литературой, статистическими данными, электронными ресурсами;
- логично и доступно излагать сложные вопросы.

Компьютерная презентация состоит из кадров, иначе называемых слайдами. На каждом слайде размещается релевантная текстовая, графическая и аудиоинформация, а также видеоклипы, которые в совокупности призваны помочь студенту раскрыть выбранную тему. В презентациях по дисциплине «Взаимодействие государства и бизнеса» должны быть отражены результаты исследования акту-

альных проблем взаимодействия государства и бизнеса. Список тем представлен в п. 6 данного приложения.

Для создания презентаций используются специальные компьютерные программы, например *Power Point*, входящая в состав пакета прикладных программ *Microsoft Office*.

Структура презентации должна иметь следующий вид:

- титульный слайд с указанием названия учебного заведения, ФИО и группы студента;
- слайд с указанием темы работы;
- два слайда, на которых представлена научная проблематика работы;
- шесть — восемь слайдов с основными выводами и результатами, полученными студентом;
- два слайда с указанием использованной литературы;
- финальный слайд.

Общее число слайдов в презентации должно составить 13—15.

Критерии оценки презентации в баллах представлены в табл. П.1.2.

Таблица П.1.2

**Критерии оценки презентации**

Критерий оценки	Оценка в баллах	
	Минимум	Максимум
Содержание презентации	21	25
Структура презентации	4	6
Дизайн (оформление и эффекты)	2	4
Техника исполнения	3	5
Итого	30	40

Для успешного выполнения презентации студенту необходимо обратиться к научной и учебной литературе с целью уточнения значений тех или иных понятий, получения информации об определенных персоналиях и событиях и пр.

К выполнению работы следует приступить в самом начале семестра. Если презентация будет сдана позже срока, установленного преподавателем, то общая оценка в баллах будет снижена до минимума.

По согласованию с преподавателем, ведущим семинарские занятия, студент может представить в презентации результаты реферирования научной статьи, посвященной проблемам взаимодействия государства и бизнеса.

Работа студента над реферированием статьи состоит из следующих этапов:

- выбор статьи из списка, предложенного преподавателем;
- внимательное чтение статьи;
- поиск информации об авторе статьи, его принадлежности к той или иной научной школе;
- выделение наиболее сложных фрагментов статьи, для понимания которых требуется обращение к дополнительной литературе;
- чтение дополнительной литературы с целью уточнения значения тех или иных научных понятий, получения информации об упоминаемых в статье персоналиях и событиях и пр.;
- подготовка слайдов и их презентация.

Структура презентации в таком случае должна иметь следующий вид:

- титульный слайд с указанием названия учебного заведения, ФИО и группы студента;
- слайд с указанием названия, автора и выходных данных статьи;
- слайд с указанием информации об авторе статьи, его принадлежности к той или иной научной школе;
- два-три слайда, на которых представлена научная проблематика статьи;
- шесть — восемь слайдов с основными выводами и результатами, полученными студентом;
- финальный слайд.

Таким образом, общее число слайдов в презентации должно составить 12—15.

Критерии оценки презентации в баллах представлены в табл. П.1.3 и П.1.4. Они варьируются в зависимости от того, на каком языке написана реферируемая статья (русском или иностранном).

*Таблица П.1.3*

**Критерии оценки презентации по статье на русском языке**

Критерий оценки презентации по статье на русском языке	Оценка в баллах	
	Минимум	Максимум
Содержание презентации	14	17
Оформление (структура, дизайн)	5	7
Наличие собственных обобщений	5	8
Использование современной информационной базы для комментирования наиболее сложных фрагментов статьи	6	8
Итого	30	40

**Критерии оценки презентации по статье на иностранном языке**

Критерий оценки презентации по статье на иностранном языке	Оценка в баллах	
	Минимум	Максимум
Содержание презентации	18	21
Оформление (структура, дизайн)	2	4
Наличие собственных обобщений	5	8
Использование современной информационной базы для комментирования наиболее сложных фрагментов статьи	5	7
Итого	30	40

*5.3.2. Методические указания по подготовке эссе*

Эссе представляет собой самостоятельную письменную работу на тему, сформулированную студентом (и согласованную с преподавателем) или предложенную преподавателем.

Цель эссе состоит в развитии навыков самостоятельного творческого мышления и письменного изложения собственных мыслей.

Эссе позволяет автору научиться четко и грамотно формулировать мысли, структурировать информацию, использовать основные категории анализа, выделять причинно-следственные связи, иллюстрировать понятия соответствующими примерами, аргументировать свои выводы; овладеть научным стилем речи.

Эссе должно содержать четкое изложение сути поставленной проблемы, включать самостоятельно проведенный анализ этой проблемы с использованием концепций и аналитического инструментария, рассматриваемого в рамках дисциплины, выводы, обобщающие авторскую позицию по поставленной проблеме. В зависимости от специфики дисциплины формы эссе могут значительно дифференцироваться. В некоторых случаях это может быть анализ имеющихся статистических данных по изучаемой проблеме, анализ материалов из средств массовой информации с использованием изучаемых моделей, подробный разбор предложенной задачи с развернутыми мнениями, подбор и детальный анализ примеров, иллюстрирующих проблему, и т. д.

Тема эссе должна содержать вопрос, проблему, мотивировать на размышление.

Эссе должно иметь следующую структуру: план, введение, основную часть (с разбивкой по разделам), заключение, список использованной литературы.

*Титульный лист* заполняется по единой форме.

Образец оформления титульного листа эссе

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
КАФЕДРА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ  
И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

ЭССЕ  
ПО ДИСЦИПЛИНЕ  
«ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА»

на тему:

Экономическая сущность социальной политики  
российского государства в сфере трудовых отношений

Выполнил: Иванов И. В.,  
группа ЛВ 101

Научный руководитель: звание, должность, Ф.И.О.

Санкт-Петербург  
2016

В *плане* дается перечень основных разделов, а также указываются номера страниц, которые посвящены изложению соответствующего раздела работы.

Во *введении* отражаются суть и обоснование выбора данной темы, оно состоит из ряда связанных логически и стилистически компонентов. На этом этапе студенту очень важно правильно сформулировать вопрос, на который он собирается найти ответ в ходе своего исследования.

В *основной части* рассматриваются теоретические основы выбранной проблемы и логически излагается основной вопрос. Данная часть предполагает развитие аргументации и анализа, а также обоснование их исходя из имеющихся данных, других аргументов и позиций по этому вопросу. В этом заключается основное содержание эссе. Поэтому большое значение имеют подзаголовки, на основе которых осуществляется структурирование аргументации.

Именно в этой части необходимо обосновать (логически, используя данные или строгие рассуждения) предлагаемую аргументацию/анализ. Там, где это необходимо, в качестве аналитического инструмента можно использовать графики, диаграммы и таблицы. В зависимости от поставленного вопроса анализ проводится на основе следующих категорий: причина — следствие, общее — особенное, форма — содержание, часть — целое, постоянство — изменчивость.

В процессе построения эссе необходимо помнить, что один параграф должен содержать только одно утверждение и соответствующее доказательство, подкрепленное графическим и иллюстративным материалом. Следовательно, наполняя разделы аргументацией (соответствующей подзаголовкам), необходимо в пределах параграфа ограничить себя рассмотрением одной главной мысли. Хорошо проверенный (и для большинства — совершенно необходимый) способ построения любого эссе — использование подзаголовков для обозначения ключевых моментов аргументированного изложения: это помогает посмотреть на то, что предполагается сделать (и ответить на вопрос, хорош ли замысел). Такой подход поможет следовать точно определенной цели в данном исследовании. Эффективное использование подзаголовков — не только обозначение основных пунктов, которые необходимо осветить. Их последовательность может также свидетельствовать о наличии или отсутствии логичности в освещении темы.

В *заключении* приводятся обобщения и аргументированные выводы по теме с указанием области ее применения и т. д. Заключение подытоживает эссе или еще раз вносит пояснения, подкрепляет смысл и значение изложенного в основной части. Методы, рекомендуемые для составления заключения: повторение, иллюстрация, цитата, впечатляющее утверждение. Заключение может содержать такой очень важный, дополняющий эссе элемент, как указание на применение (импликацию) исследования, не исключая взаимосвязи с другими проблемами.

В *списке литературы* в алфавитном порядке должны быть перечислены использованные при выполнении работы источники (не менее шести) и соответствующим образом оформленные.

Лучшие работы также могут служить основой для подготовки докладов на студенческой научно-практической конференции, заседании студенческого научного общества и для написания студенческих научных работ, представляемых на конкурс.

По результатам проверки эссе преподавателем выставляется оценка в баллах, которая учитывается при определении общей итоговой оценки по дисциплине. Критерии оценки и максимальная сумма баллов по каждому критерию представлены в табл. П.1.5.

## Система рейтинговой оценки эссе

Критерии оценки	Оценка в баллах	
	Минимум	Максимум
Раскрытие темы	4	8
Логичность изложения	4	8
Использование современной информации	5	9
Правильность оформления	1	5
Наличие собственных выводов и обобщений	6	10
Итого	20	40

Для написания эссе необходим *аппарат доказательств*.

**Доказательство** — это совокупность логических приемов обоснования истинности какого-либо суждения с помощью других истинных и связанных с ним суждений. Оно связано с убеждением, но не тождественно ему: аргументация или доказательство должны основываться на данных науки и общественно-исторической практики, убеждения же могут быть основаны на предрассудках, неосведомленности людей в вопросах экономики и политики, видимости доказательности. Другими словами, доказательство, или аргументация — это рассуждение, использующее факты, истинные суждения, научные данные и убеждающее нас в истинности того, о чем идет речь. Структура любого доказательства включает в себя три составляющие: тезис, аргументы и выводы или оценочные суждения.

**Тезис** — это положение (суждение), которое требуется доказать.

**Аргументы** — это категории, которыми пользуются при доказательстве истинности тезиса. Аргументы обычно делятся на следующие группы:

1) **удостоверенные факты** — фактический материал (или статистические данные). Факты — это питательная среда для выяснения тенденций, а на их основании — законов в различных областях знаний, поэтому мы часто иллюстрируем действие законов на основе фактических данных;

2) **определения** — в процессе аргументации используются как описание понятий, связанных с тезисом;

3) **законы науки и ранее доказанные теоремы** тоже могут использоваться как аргументы доказательства.

**Вывод** — это мнение, основанное на анализе фактов. Оценочные суждения — это мнения, основанные на наших убеждениях, верованиях или взглядах.

Подготовка эссе предполагает необходимость:

— ссылок на источники литературы, которые прочитал и использовал автор эссе;

— подтверждения выдвинутым автором предположений за счет использованных им эмпирических данных из разных источников информации;

— наличия в эссе трех взаимосвязанных составляющих:

- исходного материала, который будет использован (конспекты прочитанной литературы, лекций, записи результатов дискуссий, собственные соображения и накопленный опыт по данной проблеме);
- качества обработки имеющегося исходного материала (его организация, аргументация и доводы);
- аргументации (насколько точно она соотносится с поднятыми в эссе проблемами).

Процесс написания эссе можно разбить на несколько стадий: обдумывание — планирование — написание — проверка — правка.

В табл. П.1.6 представлены критерии оценки эссе.

Таблица П.1.6

**Система оценки эссе**

Критерии оценки	Требования к студенту
Знание и понимание теоретического материала	Четкое и полное определение рассматриваемых понятий с приведением соответствующих примеров; строгое соответствие используемых понятий теме; самостоятельность выполнения работы
Анализ и оценка информации	Грамотное применение категорий анализа; умелое использование приемов сравнения и обобщения для анализа взаимосвязи понятий и явлений; умение объяснять альтернативные взгляды на рассматриваемую проблему, чтобы прийти к сбалансированному заключению; использование широкого диапазона информационного пространства (студент должен использовать большое количество различных источников информации); обоснованное интерпретирование текстовой информации с помощью графиков и диаграмм; личная оценка проблемы
Построение суждений	Ясное и четкое изложение подготовленного материала; логическое структурирование доказательств; сопровождение выдвинутых тезисов грамотной аргументацией; приведение различных точек зрения и их личная оценка; соответствие общей формы изложения полученных результатов и их интерпретации жанру проблемной научной статьи



Критерии оценки	Требования к студенту
Оформление работы	Соответствие работы основным требованиям к оформлению и использованию цитат; соблюдение лексических, фразеологических, грамматических и стилистических норм русского литературного языка; оформление текста с полным соблюдением правил русской орфографии и пунктуации; соответствие формальным требованиям

**Оформление эссе.** Объем эссе должен составлять до семи страниц машинописного текста, шрифт *Times New Roman*, размер шрифта — 14, интервал — 1,5. Поля: сверху и снизу — 2 см, слева — 3 см, справа — 1,5 см. Текст пишется с одной стороны листа. Страницы должны быть пронумерованы и сброшюрованы. Титульный лист не нумеруется. Каждый раздел работы начинается с новой страницы.

**Оформление цитат.** На каждый цитируемый или упоминаемый в работе источник делается сноска, которой присваивается номер. Допускается построчная или сквозная нумерация сносок. Если приводится дословное цитирование, то в сноске указывается источник.

**Оформление таблиц.** Таблицы следует нумеровать арабскими цифрами. Нумерация может быть двух видов: 1) сквозная; 2) нумерация таблиц в пределах главы. В последнем случае номер таблицы состоит из номера главы и порядкового номера таблицы, разделенных точкой. Название таблицы следует помещать над таблицей без абзачного отступа в одну строку (по центру). Если таблица заимствована из других источников, необходимо указать ссылку на источник информации.

**Оформление рисунков, схем, графиков.** Все рисунки, схемы, графики, приводимые в работе, должны иметь нумерацию. Нумерация ведется сплошная, арабскими цифрами. Нумерация и название помещаются под рисунком, схемой, графиком, которые вне зависимости от разновидности изображаемого несут название «рисунок». Например: «Рис. 1. Рыночное равновесие». Каждый рисунок, если он заимствован из другого источника, должен иметь ссылку на источник информации.

**Ссылки на источники из интернет-ресурсов.** Студенты могут при написании работы использовать материал, размещенный на сайтах интернет-ресурсов. При этом следует указать название материала, а затем указать ссылку на сайт.

## **6. Вопросы для обсуждения на семинарских занятиях**

### **Раздел I. Теоретические и методологические основы взаимодействия государства и бизнеса**

#### ***Тема 1. Теоретические основы взаимодействия государства и бизнеса***

1. Соотношение и взаимосвязь предметов дисциплины «Взаимодействие государства и бизнеса» с другими экономическими дисциплинами.

2. Основные подходы к государственному регулированию экономики (Д. Кейнс, М. Фридмен, Ф. Хайек).

3. Исторические корни и ключевые проблемы взаимоотношений государства и бизнеса.

4. Различные модели сочетания рыночных и государственных регуляторов (японская, шведская модели, ФРГ, Австрия, Китай). Либеральная экономика — неограниченное частное предпринимательство.

5. Полный государственный монополизм в управлении хозяйством (на примере СССР).

### **Раздел II. Основные способы и механизмы взаимодействия государства и бизнеса**

#### ***Тема 2. Взаимодействие государства и бизнеса в системе государственных закупок***

1. Характеристика основных способов взаимодействия государства и бизнеса.

2. Экономические и правовые основы функционирования системы государственных закупок.

3. Зарубежный опыт функционирования системы государственных закупок.

4. Особенности реализации системы государственных закупок в Российской Федерации.

5. Экономико-психологические особенности взаимодействия участников государственных закупок.

#### ***Тема 3. Особенности взаимодействия власти и бизнеса с помощью механизма государственно-частного партнерства***

1. Модели и формы партнерства государства и частного сектора. Контракты, аренда, концессия, соглашение о разделе продукции, совместные предприятия.

2. Мировой опыт реализации механизма государственно-частного партнерства (ГЧП).

3. Значение и основные особенности проектов ГЧП на уровне местного самоуправления.

4. Проблемы реализации механизма совместных инвестиций в развитие инфраструктуры.

5. Особенности реализации суверенных функций государства в проектах ГЧП на основе обобщения теоретического и практического международного опыта.

### **Раздел III. Специфика взаимоотношений власти, бизнеса и общества**

#### ***Тема 4. Взаимоотношения власти, бизнеса и общества как фактор социально-экономического развития***

1. Государство, бизнес и общество как основные элементы системы социального партнерства.

2. Взаимосвязь источников формирования предпринимательской активности и условий развития науки.

3. Сравнительный анализ взаимного влияния науки и бизнеса в мировой практике и в России.

4. Организационные формы симбиоза предпринимательства с наукой: научные парки, технополисы, бизнес-инкубаторы. Перспективы воплощения научного знания в новых видах продукции, работ, услуг.

5. Уровень социальной ответственности бизнеса. Социальные последствия воздействия деловой активности предприятия на собственный персонал, потребителей и организации, совместно с которыми осуществляется та или иная деятельность.

#### ***Тема 5. Анализ практики применения антимонопольного регулирования в Российской Федерации***

1. Особенности проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках, определение долей хозяйствующих субъектов на товарных рынках.

2. Понятие доминирующего хозяйствующего субъекта. Критерии квалификации антимонопольными органами действий хозяйствующих субъектов на предмет злоупотребления доминирующим положением (на рынках энергетических ресурсов).

3. Основы контроля процедуры организации и проведения торгов со стороны субъектов естественных монополий и заключения договоров по результатам таких торгов (конкурсов и аукционов).

4. Особенности недобросовестной конкуренции.

5. Антимонопольное регулирование торговой деятельности предприятий.

### **Раздел IV. Институциональная структура взаимодействия государства и бизнеса**

#### ***Тема 6. Институциональные соглашения как механизм структуризации взаимодействия субъектов рыночной экономики***

1. Экономическая природа институциональных соглашений и их особенности в условиях рыночной экономики.

2. Теории контрактов как институциональных соглашений: сравнительный анализ и классификация.

3. Институциональная структуризация взаимодействия государства и бизнеса.

4. Особенности инвестиционного климата в Российской Федерации.

5. Институциональные основы инвестиционного климата в Российской Федерации.

### **Тема 7. Адаптационные механизмы поведения государства и бизнеса в условиях циклического развития**

1. Сущность, основные причины и фазы циклического развития рыночной экономики. Современные теоретические концепции экономического цикла. Особенности экономических циклов в России.

2. Современные особенности экономических колебаний. Основные формы кризисов.

3. Понятие и виды адаптационных механизмов.

4. Устойчивость как критерий оценки адаптационных механизмов фирмы. Проблемы устойчивости функционирования российских предприятий в условиях циклического развития.

5. Принципы реализации адаптационного механизма в Российской Федерации.

### **7. Формы контроля и система оценок**

Формирование компетенций по итогам изучения дисциплины контролируется в форме текущей и промежуточной аттестации знаний (подготовка эссе, презентации), умений и навыков студентов. Система оценок результатов аттестаций представлена в табл. П.1.7.

Балльно-рейтинговая система оценки работы студентов соответствует Положению о балльно-рейтинговой системе оценки знаний студентов бакалавриата<sup>1</sup>.

*Таблица П.1.7*

**Система оценок результатов аттестаций**

Номер контрольной точки	Номер раздела	Номера тем	Форма контроля	Зачетный минимум	Зачетный максимум
I	I, II	1, 2, 3, 4	Презентация	30	40
II	III, IV	5, 6, 7	Эссе	20	40
			Текущий контроль	0	20
Итого за работу в течение семестра				50	100
Дифференцированный зачет				55	100

В течение семестра работа на семинарских занятиях (текущий контроль), сдача контрольных точек (рубежный контроль) оцениваются преподавателем, ведущим семинарские занятия, и баллы занос-

<sup>1</sup> URL: [http://www.finec.ru/files/doc/University/official\\_documents/polozhenie\\_o\\_brs0409.pdf](http://www.finec.ru/files/doc/University/official_documents/polozhenie_o_brs0409.pdf).

сятся в электронную ведомость, доступную для просмотра по адресу *rating.fines.ru*.

Максимальное количество баллов — 100.

Для получения зачета по дисциплине сумма баллов, полученная студентом по результатам прохождения текущего и рубежного контроля (контрольных точек), должна быть 55 и более баллов.

Основанием для незачета является ситуация, когда сумма баллов, набранная по всем видам контроля, ниже установленного минимума — 55 баллов.

В случае дифференцированного зачета по дисциплине в зачетную книжку студента проставляется оценка в соответствии с набранной суммой баллов по следующей шкале пересчета.

**Шкала баллов для определения итоговой оценки:**

0—54 балла — «неудовлетворительно»;

55—70 баллов — «удовлетворительно»;

71—85 баллов — «хорошо»;

86—100 баллов — «отлично».

Пример расчета: за эссе получено 35 баллов, за презентацию — 30, за текущий контроль — 12 баллов. Тогда получаем сумму, равную 77 баллам. Итоговая оценка — «хорошо».

## 8. Примерная тематика эссе

1. Государственное регулирование экономики: проблемы и перспективы.

2. Положительные и отрицательные стороны вступления России в ВТО с позиции российского бизнеса.

3. Роль и значение конкуренции для современного бизнеса.

4. Государственная поддержка малого и среднего бизнеса в Европейском Союзе.

5. Регулирование деятельности малого бизнеса в США.

6. Либеральная экономика — неограниченное частное предпринимательство: достоинства и недостатки.

7. Мировой опыт реализации механизма государственно-частного партнерства.

8. Особенности проектов государственно-частного партнерства на уровне местного самоуправления.

9. Проблемы реализации механизма совместных инвестиций в развитие инфраструктуры.

10. Основные направления государственного регулирования в сфере партнерства с частным бизнесом.

11. Перспективы применения проектов государственно-частного партнерства в России.

12. Специфика антимонопольного регулирования в различных отраслях экономики.

13. Особенности контроля процедуры организации и проведения торгов со стороны субъектов естественных монополий.

14. Экологические ограничения и практика российского бизнеса.
15. Шведская модель государственного регулирования рыночных отношений.
16. Экономические отношения, рыночные отношения, бизнес-отношения — сходства и различия.
17. Экономическая сущность социальной политики российского государства в сфере трудовых отношений.
18. Проблемы малого и среднего бизнеса в России.
19. Оффшорный бизнес как экономически обоснованный выбор при отсутствии конкуренции (достоинства и недостатки).
20. Японская модель государственного регулирования рыночных отношений.
21. Основные подходы к государственному регулированию экономики (Д. Кейнс, М. Фридмен, Ф. Хайек).
22. Исторические корни и ключевые проблемы взаимоотношений государства и бизнеса.
23. Различные модели сочетания рыночных и государственных регуляторов (японская, шведская модели, ФРГ, Австрия, Китай).
24. Полный государственный монополизм в управлении хозяйством (на примере СССР).
25. Экономические и правовые основы функционирования системы государственных закупок.
26. Зарубежный опыт функционирования системы государственных закупок.
27. Особенности реализации системы государственных закупок в Российской Федерации.
28. Экономико-психологические особенности взаимодействия участников государственных закупок.
29. Мировой опыт реализации механизма государственно-частного партнерства (ГЧП).
30. Значение и основные особенности проектов ГЧП на уровне местного самоуправления.
31. Проблемы реализации механизма совместных инвестиций в развитие инфраструктуры.
32. Особенности реализации суверенных функций государства в проектах ГЧП на основе обобщения теоретического и практического международного опыта.
33. Государство, бизнес и общество как основные элементы системы социального партнерства.
34. Взаимосвязь источников формирования предпринимательской активности и условий развития науки.
35. Сравнительный анализ взаимного влияния науки и бизнеса в мировой практике и в России.
36. Организационные формы симбиоза предпринимательства с наукой: научные парки, технополисы, бизнес-инкубаторы. Пер-

спективы воплощения научного знания в новых видах продукции, работ, услуг.

37. Уровень социальной ответственности бизнеса. Социальные последствия воздействия деловой активности предприятия на собственный персонал, потребителей и организации, совместно с которыми осуществляется та или иная деятельность.

### **9. Тесты по дисциплине «Взаимодействие государства и бизнеса»<sup>1</sup>**

1. Нормативным актом, который в настоящее время регулирует системы государственных закупок, является:

а) Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

б) Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»\*.

2. Выделяют следующие эффекты функционирования системы государственных закупок:

а) обеспечивается развитие рынков и конкурентной среды;

б) поддерживаются регионы и группы населения (трудозбыточные или трудонедостаточные, национальные меньшинства и народные промыслы, предприятия инвалидов и ветеранов войны);

в) поддерживаются национальные производители, малый бизнес, отдельные секторы экономики;

г) все ответы верны\*.

3. Базовые признаки государственно-частного партнерства (ГЧП) состоят в следующем:

а) сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;

б) взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т. п.);

в) взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнерский, равноправный характер (т. е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);

г) все ответы верны\*.

4. Принятыми в мировой практике формами государственно-частного партнерства являются:

а) конкурс;

б) аукцион;

в) контракт\*;

г) аренда\*;

д) концессия\*;

е) совместные предприятия\*.

---

<sup>1</sup> Верные ответы отмечены звездочками.

5. Согласно взглядам Питирима Сорокина устойчивость развития общества зависит:

- а) от уровня жизни населения;
- б) от степени дифференциации доходов;
- в) все ответы верны\*.

6. Основными задачами социального партнерства в сфере труда являются:

- а) повышение производительности труда через усиление мотивации к труду;
- б) сохранение экономической стабильности через долгосрочное планирование;
- в) все ответы верны\*.

7. Трипартизм — это:

- а) форма сотрудничества между наемными работниками, бизнесом и государством\*;
- б) объединение политических партий.

8. Является ли необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений барьером входа на товарные рынки?

- а) является\*;
- б) не является.

9. Требуется ли согласование ЦБ РФ для признания доминирующим положения поднадзорной ему финансовой организации?

- а) требуется\*;
- б) не требуется.

10. Какие из нижеперечисленных ситуаций содержат признаки недобросовестной конкуренции?

- а) распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации;
- б) введение в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей;
- в) все ответы верны\*.

## 10. Примеры кейсов и творческих заданий

1. Напишите эссе на тему «Как повысить инвестиционную привлекательность российской экономики».

2. Оцените эффекты социально-ориентированных проектов. В качестве примеров можно использовать идеи проектов, сгенерированные самостоятельно в группах, либо использовать кейсы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Социально-ориентированные НКО: лучшие практики. URL: <http://www.cftyumen.ru/upload/docs/sotsialno-orientirovannyye-nko-luchshie-praktiki.pdf>.



3. Изучите последние изменения в антимонопольном законодательстве<sup>1</sup>. Проанализируйте положительные эффекты этих изменений с точки зрения бизнес-сектора и государства.

4. С помощью информационного бюллетеня практики антимонопольного регулирования проанализируйте наиболее часто встречающиеся нарушения антимонопольного законодательства<sup>2</sup>.

5. Изучив точки зрения разных экспертов из области социологии, политологии, экономики, сделайте сравнительный анализ моделей взаимодействия государства и бизнеса<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> URL: <http://www.garant.ru/article/616813/>; <http://pronedra.ru/government/2015/10/06/izmeneniya-antimonopolnogo-zakonodatelstva/>.

<sup>2</sup> URL: <http://lawfirm.ru/pr/print.php?id=14070>.

<sup>3</sup> URL: [http://www.spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii\\_sovet\\_d\\_501.001.27h8brh923.00.02\\_\\_politicheskie\\_instituti\\_prozessi\\_i\\_tehnologii9/popandopuloai.pdf](http://www.spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/popandopuloai.pdf); URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=945>; URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2006/50/zu18.html>; URL: [http://www.rusnauka.com/30\\_NNM\\_2010/Economics/73161.doc.htm](http://www.rusnauka.com/30_NNM_2010/Economics/73161.doc.htm).

## Методика оценки рисков долгосрочного финансирования инвестиционного проекта

Оценка уровня кредитного риска  $R_1$  (являющегося основной для определения характера финансового состояния) осуществляется на основе анализа основных показателей, характеризующих состояние внешней и внутренней среды инициатора проекта. Направления анализа и входящие в их состав показатели представлены в табл. П.2.1. Распределение удельных весов произведено с учетом значимости тех или иных факторов при анализе проектов, финансируемых на принципах проектного финансирования инвестиционного кредитования. Так, удельный вес фактора «характеристика проекта» в случае проектного финансирования составляет 0,6, а в случае инвестиционного кредитования — 0,2. Это объясняется тем, что в случае проектного финансирования особое внимание в процессе анализа долгосрочных рисков уделяется проекту ввиду того, что именно денежные потоки, генерируемые проектом, являются источником получения дохода инвесторами, а также источником погашения долга для банка.

Таблица П.2.1

**Основные направления исследования состояния внешней и внутренней среды инициатора проекта/проекта, соответствующие показатели и их удельные веса**

Направления анализа	Удельный вес		Показатели	Удельный вес	
	проектное финансирование	инвестиционное кредитование		проектное финансирование	инвестиционное кредитование
Характеристика инициатора проекта и его собственников	0,1	0,4	Влияние собственников	0,3	0,3
			Стабильность группы	0,2	0,2
			Опыт реализации проектов	0,2	0,2
			Финансовое состояние	0,1	0,1

Направления анализа	Удельный вес		Показатели	Удельный вес	
	проектное финансирование	инвестиционное кредитование		проектное финансирование	инвестиционное кредитование
			Деловая репутация	0,2	0,2
Характеристика проекта	0,6	0,2	Финансово-экономическая модель	0,2	0,3
			Сбыт продукции (услуг)	0,2	0,15
			Снабжение ресурсами	0,2	0,15
			Создание актива	0,1	0,1
			Эксплуатация актива	0,1	0,1
			Политические риски	0,1	0,1
			Прочие риски	0,1	0,1
Характеристика кредитной/инвестиционной сделки	0,3	0,4	Обеспеченность кредита	0,4	0,4
			Наличие дополнительных источников финансирования	0,3	0,3
			Степень контроля за заемщиком	0,3	0,3

Расчет числового значения уровня риска  $R_1$  осуществляется следующим образом:

1) изучаются инициатор проекта и его внешняя среда по каждому показателю;

2) определяются значения показателей и соответствующие им балльные оценки; если в состав показателя входят подгруппы, определяется балльное значение для каждой подгруппы;

3) рассчитываются значения показателей, в состав которых входят подгруппы, путем умножения балльных оценок по подгруппам на их удельные веса и суммирования взвешенных показателей;

4) рассчитываются взвешенные значения показателей путем умножения их балльных значений (полученных сумм по подгруппам) на их удельные веса;

5) рассчитывается оценка уровня риска для каждого направления исследования внутренней и внешней среды инициатора путем суммирования взвешенных оценок показателей в составе каждого направления;

6) рассчитывается итоговая оценка уровня риска  $R_1$  путем умножения оценок риска по направлениям исследования на соответствующие удельные веса и суммирования взвешенных значений.

Исходя из числовой оценки риска  $R_1$  определяется возможность участия банка/инвестора в финансировании проекта и характер финансового состояния инициатора (для определения категории качества кредитных ресурсов).

### ***Характеристика инициатора и его собственников***

#### ***1. Оценка фактора «влияние собственника».***

Значимость данного критерия обусловлена принципиальным значением, которое имеют для результатов функционирования бизнеса целевые установки собственников (реализуемые через соответствующие стратегические решения) и их возможности по продвижению интересов бизнеса (оказанию поддержки). Действия, предпринимаемые на уровне менеджмента, ограничены общей стратегией собственника и оказывают на итоговый результат существенно меньшее влияние. Наиболее благоприятной является ситуация, когда собственники заинтересованы в развитии бизнеса и предпринимают для этого необходимые действия, включая участие в управлении<sup>1</sup> и лоббирование интересов бизнеса. При пассивной роли собственников существует риск действия менеджмента в собственных интересах, кроме того, в этом случае, как свидетельствует ряд исследований<sup>2</sup>, обычно происходит снижение оперативной эффективности бизнеса. Наличие конфликтов среди собственников связано с угрозой оказания негативного воздействия на юридическое лицо с целью приобретения его активов.

Показатели оценки влияния собственника представлены в табл. П.2.2.

Для выбора соответствующего значения критерия могут учитываться следующие параметры: 1) состав собственников, характер их взаимоотношения, участие в органах управления; 2) статус собственников, наличие административного ресурса; 3) объем

---

<sup>1</sup> Под участием в управлении понимается реализация хотя бы одной из его функций: планирование, учет, контроль, анализ.

<sup>2</sup> Кузнецов П. В., Муравьев А. А. Структура акционерного капитала и результаты деятельности фирм в России: анализ «голубых фишек» фондового рынка. М. : РПЭИ, 2002.

осуществляемых инвестиций, динамика финансового результата, планы и прогнозы; 4) степень участия собственников в переговорах о привлечении средств и владение предметом переговоров; 5) факты поддержки бизнеса в прошлом, готовность обеспечить поручительство; 6) достигнутые договоренности с органами государственной власти в отношении реализуемых проектов; 7) соответствие заявленной стоимости проекта среднерыночной стоимости строительства подобных объектов и приобретения аналогичного оборудования.

Таблица П.2.2

**Оценка фактора «влияние собственника»**

Показатель		Баллы
Собственники заинтересованы в развитии бизнеса и принимают участие в управлении	Возможна значимая поддержка бизнеса со стороны собственника	100
	Значимая поддержка бизнеса со стороны собственника маловероятна	80
Собственники не оказывают существенного влияния на развитие бизнеса и не осуществляют жесткого контроля за действиями менеджмента		60
Существует угроза возникновения конфликта между собственниками		25
Собственники не заинтересованы в развитии бизнеса, их влияние может быть оценено как отрицательное. Имеет место конфликт между собственниками		0

В случае если собственники владеют еще и другими активами, при наличии возможности выявляются состав группы, схемы владения, управления и финансовых потоков (роль юридических лиц, в первую очередь корпоративного клиента, в составе группы).

*2. Оценка фактора «стабильность группы».*

Показатели оценки стабильности группы представлены в табл. П.2.3.

Если инициатор входит в состав группы, возможно, что его финансовый результат, за счет которого осуществляется собственное участие инициатора в проекте, уплата процентов и погашение задолженности по кредиту, формируются или будут формироваться на основе взаимодействия с аффилированными контрагентами на нерыночных принципах. Вместе с этим создаются условия, когда собственное участие инициатора в проекте формируется за счет финансовых ресурсов, генерируемых аффилированными структурами. В этом случае невозможность аффилированного контрагента осуществлять взаимодействие на прежних нерыночных условиях или обеспечивать инициатору финансовые ресурсы в необходимом объеме вследствие ухудшения финансового положения (как результат сокращения сбыта или роста затрат и т. д.) или выхода из состава

ва группы может негативно отразиться на перспективах реализации проекта. В связи с этим анализируются риски потери контроля корпоративного центра над значимыми для инициатора предприятиями и ухудшения их финансового положения.

Таблица П.2.3

**Оценка фактора «стабильность группы»<sup>1</sup>**

Показатель		Баллы
Ухудшение финансового состояние значимых для инициатора предприятий и (или) потери контроля над ними маловероятны; зависимость от аффилированных предприятий отсутствует		100
Ухудшение финансового состояние значимых для инициатора предприятий (или) потери контроля над ними вероятны, уровень потерь инициатора в случае реализации данных угроз	незначительный <sup>1</sup>	60
	значительный	25
	высокий	0

Для выбора соответствующего значения критерия:

1) выявляется источник средств для обеспечения собственного участия инициатора в проекте;

2) выявляется состав основных контрагентов и проверяется их аффилированность с инициатором;

3) в случае наличия аффилированных контрагентов или компании, обеспечивающей финансирование инвестиционной деятельности инициатора:

— выявляется состав их основных акционеров, характер их взаимоотношений;

— анализируются доля закупок или доля продаж в общем объеме затрат и продаж инициатора соответственно, соответствие условий работы аффилированных контрагентов условиям, сложившимся на рынке (что позволяет судить о возможном уровне потерь инициатора при переходе к работе на рыночных условиях);

— анализируется финансовое состояние аффилированных контрагентов и компании, финансирующей инвестиционную деятельность инициатора, с учетом их роли в группе (в зависимости от их значимости — от финансового анализа текущего состояния до построения финансово-экономической модели, выполнения отраслевых обзоров и формирования соответствующих прогнозов);

— оценивается вероятность ухудшения финансового состояния в будущем и (или) потери контроля со стороны корпоративного центра по двоичной системе — вероятно/маловероятно.

<sup>1</sup> Незначительным признается уровень потерь, снижающий планируемый финансовый результат (величину финансового потока) инициатора менее чем на 10 %, значительным — от 10 до 50 %, высоким — свыше 50 %.

### 3. Оценка фактора «опыт реализации проектов».

Финансовая состоятельность проекта обеспечивается успешной реализацией следующих основных направлений.

1. Техническая реализация — корректный выбор проектной организации, генерального подрядчика, поставщиков оборудования, эффективное взаимодействие с ними.

2. Коммерческое окружение — наличие поставщиков и покупателей, их надежность, возможность заключения долгосрочных договоров.

3. Административное окружение — возможность получения необходимых согласований и разрешений на всех этапах инвестиционной стадии проекта.

Опыт по всем составляющим данным направлений нарабатывается в ходе реализации аналогичных проектов. При этом предпочтительно его получение в рамках бизнеса инициатора или аффилированных с ним структур, что является некоторой гарантией его полноты (при условии стабильности состава персонала) и применимости с учетом специфики бизнеса инициатора.

Однако глубокое понимание ситуации в отрасли (коммерческое окружение), а часто и отработанные контакты с регулирующими органами (частично административный аспект), хорошее знание поставщиков оборудования (частично техническая реализация) возникают в процессе эксплуатации объектов, аналогичных создаваемому. Наличие соответствующих знаний (подразумевающих понимание сути бизнеса) желательно для специалистов, реализующих проект, и принципиально для лиц, подготовивших и принявших решение об инициации проекта (что является некоторой гарантией общей адекватности проекта, отработанности отдельных контактов и его активного продвижения, так как принципиальные вопросы решаются на высшем уровне).

Показатели оценки опыта реализации проектов даны в табл. П.2.4.

Таблица П.2.4

**Оценка фактора «опыт реализации проектов»**

Показатель		Баллы
Инициатор (собственники) имеют опыт эксплуатации аналогичных объектов	Инициатор (его собственники) имеют опыт реализации аналогичных проектов (соответствующий персонал сохранен)	100
	Имеются высококлассные привлеченные специалисты с опытом реализации аналогичных проектов	90
	Имеются специалисты с опытом реализации других проектов либо отдельных направлений аналогичных проектов	80

Показатель		Баллы
Инициатор (собственники) не имеют опыта эксплуатации аналогичных объектов	Имеются высококлассные привлеченные специалисты с опытом реализации аналогичных проектов	75
	Имеются специалисты с опытом реализации других проектов либо отдельных направлений аналогичных проектов	50
	Отсутствуют специалисты с опытом реализации проектов	0

Для выбора соответствующего значения критерия:

— выявляются инвестиционные проекты, реализованные инициатором, его собственниками или аффилированными структурами, выполняется их анализ на предмет схожести с рассматриваемым проектом;

— выявляются имеющиеся в настоящее время и имевшиеся ранее бизнесы инициатора и его собственников, сходные с бизнесом, создаваемым в результате реализации рассматриваемого проекта; выявляется срок управления ими;

— определяется состав лиц, курировавших основные функциональные области реализованных ранее инвестиционных проектов, по прошлым и настоящим бизнесам, сходных с тем, который станет результатом реализации рассматриваемого инвестиционного проекта. Выявляется уровень опыта этих лиц (количество реализованных проектов, стаж работы в должности и т. д.) и степень участия в реализации рассматриваемого инвестиционного проекта;

— анализируется уровень опыта привлеченных специалистов (количество и характер реализованных проектов; состав курировавшихся функциональных областей);

— анализируется характерная для бизнеса данных собственников степень текучести кадров, вероятность ухода специалистов на этапе реализации проекта.

#### 4. Оценка фактора «финансовое состояние».

Финансовый анализ инициатора проекта является одним из разделов кредитного заключения и обеспечивает подготовку части исходных данных и формирование некоторых допущений для построения финансово-экономической модели бизнеса инициатора (с учетом реализуемого проекта); а также выявление основных тенденций развития бизнеса, присущих ему особенностей и проблем в финансово-экономическом контуре.

Вместе с этим финансово-экономическая модель конструируется с учетом текущего положения бизнеса на основе натуральных показателей, указанных в табл. П.2.5. Эти показатели соответствуют удельным расценкам, которые сложились из порядка взаимодей-



ствия с контрагентами, из установленных сроков погашения кредитов, осуществления капитальных вложений и отраслевых прогнозов. Модель обеспечивает существенно более полное по сравнению с финансовым анализом представление о платежеспособности бизнеса и генерируемом им финансовом результате (как с учетом, так и без учета реализуемого проекта). Вследствие этого информативность соответствующих финансовых коэффициентов для прогнозирования будущего финансового состояния (будущей платежеспособности) снижается.

Таблица П.2.5

**Оценка фактора «финансовое состояние»**

Показатель			Баллы	
Предприятие является стабильно убыточным, при этом просроченная кредиторская задолженность:		имеется	0	
		отсутствует	15	
Предприятие является планомерно-убыточным <sup>1</sup> , при этом просроченная кредиторская задолженность:		имеется	20	
		отсутствует	40	
В отдельные периоды имеются значимые убытки, при этом просроченная кредиторская задолженность:		имеется	45	
		отсутствует	50	
Значительные убытки отсутствуют	Значения показателя по подгруппам	Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы	70—100
	Динамика выручки			
	Выручка снижается	50	0,25	
	Выручка стабильна	75		
	Выручка растет	100		
	Динамика рентабельности:			
	рентабельность продаж снижается	50	0,25	
	рентабельность продаж стабильна	75		
	рентабельность продаж растет	100		
	Наличие просроченной кредиторской задолженности:			
имеется	50	0,3		

<sup>1</sup> Предприятие приобретено для реализации на его базе инвестиционного проекта, не является основным бизнесом для собственника и получает финансовую помощь, обеспечивающую покрытие убытков. При этом инвестиционный проект не предполагает полной замены активов, что позволяет классифицировать финансирование проекта как инвестиционное кредитование.

Значительные убытки отсутствуют	Значения показателя по подгруппам	Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы	Баллы	
	отсутствует	100	0,3		
	Динамика оборачиваемости запасов:				
	оборачиваемость запасов снижается	50	0,1		
	оборачиваемость запасов стабильна	75			
	оборачиваемость запасов растет	100			
	Динамика оборачиваемости дебиторской задолженности:				
	оборачиваемость дебиторской задолженности снижается	50	0,1		
	оборачиваемость дебиторской задолженности стабильна	75			
	оборачиваемость дебиторской задолженности растет	100			

Таким образом, при оценке уровня риска, связанного с представлением инициатору проекта финансирования, финансовый анализ может быть использован как инструмент для характеристики эффективности действий менеджмента в прошлом, что предполагает рассмотрение исторической динамики показателей эффективности и учет фактически имевшихся случаев неисполнения обязательств перед кредиторами.

Используемые показатели рассчитывают исходя из данных управленческого учета, позволяющих учесть влияние различных способов налоговой оптимизации. Целесообразно исключить показатели, учитывающие статьи баланса, обычно не соответствующие рыночной стоимости (величина основных средств, собственного капитала).

#### 5. Оценка фактора «деловая репутация».

Показатели оценки деловой репутации представлены в табл. П.2.6.

Таблица П.2.6

#### Оценка фактора «деловая репутация»

Показатель	Баллы
Имеется значительный объем негативной информации	0
Имеется ограниченный объем (до 10 источников) негативной информации	25
Информация носит в целом нейтральный характер либо отсутствует	70
Имеется ограниченный объем (до 10 источников) позитивной информации	85
Имеется большой объем позитивной информации	100

Проверка инициатора и его собственников по основаниям легальности деятельности или принимаемых в отношении них санкций осуществляется службой безопасности банка. При наличии соответствующей негативной информации дальнейшая работа с предприятием не осуществляется.

В случае положительного заключения службы безопасности выполняется поиск и анализ остальной относящейся к бизнесу (инициатору и его собственникам) информации, которая содержится в открытых источниках. Существующее информационное поле является определенной характеристикой надежности заемщика, а также может оказывать значимое влияние на результаты его деятельности посредством влияния на контрагентов, регулирующие органы и т. д.

При обнаружении фактов, напрямую затрагивающих реализуемый проект или существующий бизнес инициатора, информация проверяется и учитывается при подготовке кредитного заключения. Главными источниками информации являются интернет-ресурсы, основные контрагенты (при наличии возможности их опроса), публикации в СМИ, экспертные оценки.

### **Характеристика проекта**

1. *Оценка факторов «финансово-экономическая модель» и «сбыт продукции».*

Описание финансово-экономической модели бизнеса является одним из разделов кредитного заключения. Модель обеспечивает выявление способности бизнеса погасить существующие и планируемые обязательства и степени его устойчивости к негативным отклонениям относительно нормативного сценария развития. Показатели оценки фактора «финансово-экономическая модель» приведены в табл. П.2.7, а фактора «сбыт продукции и услуг» — в табл. П.2.8.

Уровень риска, связанный с достоверностью объема реализации продукции (услуг), закладываемого в прогноз, в наибольшей степени определяется наличием соответствующих долгосрочных договоров, их условиями и надежностью покупателей.

Предельная минимизация рисков посредством заключения договоров обеспечивается фиксацией объемов реализации, уровня цены и формулы ее индексации (это обеспечивает полную передачу риска покупателям), а также наличием значительных штрафных санкций, применяемых к покупателям за нарушение условий договоров. Возможность покупателей выполнять условия договоров определяется устойчивостью их финансового положения (их надежностью).

Отсутствие контрактной базы, подтверждающей доходную часть проекта, не исключает, но несколько ограничивает возможности реализации схемы проектного финансирования.

Таблица П.2.7

## Оценка фактора «финансово-экономическая модель»

Показатели по подгруппам		Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы
Срок возврата кредита от трех до семи лет, при этом значение коэффициента покрытия составляет	< 1,1	0	0,3
	1,1—1,25	60	
	1,25—1,5	80	
	≥ 1,5	90	
Срок возврата кредита менее трех лет, при этом значение коэффициента покрытия ≥ 1,5		100	
В случае отсутствия поступлений от проекта денежные потоки от действующего бизнеса обеспечивают погашение кредита в запланированный срок в объеме:	менее 50 %, или сделка является проектным финансированием	0	0,35
	не менее 50 %	50	
	не менее 75 %	75	
	100 %	100	
Погашение кредита в запланированный срок обеспечивается при негативном изменении любого из факторов (объем производства, цены на продукцию, уровень операционных затрат, объем капитальных вложений):	менее чем на 5 %	0	0,35
	на 5—10 %	60	
	на 10—15 %	75	
	на 15—20 %	90	
	на 20 % и более	100	

Таблица П.2.8

## Оценка фактора «сбыт продукции (услуг)»

Показатели по подгруппам		Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы	
Долгосрочные контракты на сбыт продукции (услуг) отсутствуют		0	0,2	
Долгосрочные контракты на сбыт продукции (услуг) имеются, при этом в контрактах зафиксированы	Только минимальный уровень цены или только минимальное количество приобретаемой продукции (услуг)			60
	Минимальный уровень цены и минимальное количество приобретаемой	не предусмотрены	70	
		предусмотрены и объем реализации покупателям, которые могут быть признаны	менее 75 %	80
			более 75 %	90

Показатели по подгруппам			Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы	
	продукции (услуг), при этом значимые штрафные санкции:	надежными, обеспечивает погашение кредита в запланированный срок в объеме:	100 %	100	
Планируемый уровень операционных затрат:	выше уровня конкурентов или данные отсутствуют			0	0,2
	соответствует уровню конкурентов			70	
	ниже, чем у конкурентов			100	
Рынок характеризуется высоким уровнем конкуренции, возможность реализации продукции (услуг) в планируемых объемах на основе исследования рынка представляется сомнительной				0	0,6
Рынок характеризуется умеренной конкуренцией, возможность реализации продукции (услуг) в планируемых объемах возможна, но не однозначна				80	
На продукцию существует значительный спрос, существующие прогнозы подтверждают возможность реализации продукции (услуг) в планируемых объемах				100	

При этом договоры, заключенные на условиях, которые не соответствуют или не будут соответствовать рыночным (к моменту завершения инвестиционной стадии), вполне возможно, будут оспорены покупателями. Поэтому вероятность их выполнения (помимо надежности покупателей) в значительной степени определяется прогнозируемой ситуацией на рынке (которая еще более значима для подтверждения возможности реализации объема продукции (услуг), не покрываемого договорами).

Некоторой дополнительной гарантией возможности инициатора обеспечивать положительный финансовый результат является благоприятное соотношение уровня его операционных издержек с уровнем конкурентов.

Для определения возможности финансирования проекта и выбора соответствующего значения критерия может учитываться:

— наличие документов, частично заменяющих договоры на сбыт (например, соглашения с органами власти, в которых содержится обязательство оказать содействие в организации сбыта продукции (услуг); предварительные договоры на сбыт и т. д.);

— наличие подтверждений технической возможности осуществлять сбыт продукции (например, возможности принимать электро-

энергию в сеть в определенной точке, отсутствие планов по запрету на доступ грузового автотранспорта в соответствующий район и т. д.);

— существующая отраслевая практика в отношении заключения долгосрочных договоров на сбыт;

— объемы выручки контрагентов (покупателей), данные отчетности (при наличии), их известность, репутация;

— соотношение размера штрафных санкций, предусмотренных в договоре, и объемов оборота покупателей;

— результаты имитационного моделирования с использованием финансово-экономической модели (в отношении выявления объема реализации, обеспечивающего погашение кредита);

— среднеотраслевой уровень операционных затрат на основе отраслевых обзоров и прогнозов;

— данные отчетности основных конкурентов (представленной на их сайтах, на серверах раскрытия информации);

— характеристики эффективности оборудования, используемого основными конкурентами или характерного в целом для отрасли;

— аналитические обзоры отрасли инициатора в отношении прогнозируемых объемов спроса, прогнозируемой и исторической динамики цен, инвестиционной политики существующих конкурентов и вероятности появления новых конкурентов;

— аналитические обзоры отрасли контрагентов (покупателей) в отношении планируемых объемов производства и потребления ресурсов, общих перспектив развития отрасли и т. д.

## 2. Оценка фактора «снабжение ресурсами».

Показатели оценки данного фактора представлены в табл. П.2.9. Уровень риска, связанный с обеспеченностью основным сырьем, определяется по аналогии с риском сбыта продукции.

Таблица П.2.9

### Оценка фактора «снабжение ресурсами»

Показатели по подгруппам		Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы
Долгосрочные контракты на поставку сырья отсутствуют		0	0,2
Долгосрочные контракты на поставку сырья имеются, при этом в контрактах зафиксированы	Только уровень цены или только количество поставляемого сырья	70	
	Уровень цены и количество поставляемого сырья, при этом значимые штрафные санкции:	не предусмотрены	85
		предусмотрены	100

Показатели по подгруппам		Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы
Степень надежности основных поставщиков является:	сомнительной	0	0,2
	приемлемой	100	
Рынок сырья характеризуется:	высоким уровнем конкуренции покупателей	0	0,6
	умеренным уровнем конкуренции поставщиков	80	
	высоким уровнем конкуренции поставщиков	100	

Для определения возможности финансирования проекта и выбора соответствующего значения критерия могут учитываться:

- наличие подтверждений технической возможности осуществлять поставки ресурсов;
- существующая отраслевая практика в отношении заключения долгосрочных договоров на поставку ресурсов;
- объем оборота поставщиков, данные отчетности (при наличии), их известность, репутация;
- соотношение размера штрафных санкций, предусмотренных в договоре, и объемов оборота поставщиков;
- отраслевые обзоры отрасли поставщиков в отношении уровня конкуренции, планируемых объемов производства, общих перспектив отрасли и т. д.

3. Оценка фактора «создание актива (реализация инвестиционной фазы)».

Возможность успешной реализации строительной фазы в значительной степени определяется наличием необходимого опыта у проектной организации и генерального подрядчика. Основным подтверждением опыта являются состав объектов, которые проектировались или строились ранее, и состав функций, которые выполнялись генеральным подрядчиком при строительстве данных объектов.

Степень сходства объектов, в сооружении которых участвовали генеральный подрядчик и проектировщик ранее, с проектом, создаваемым в ходе реализации рассматриваемого проекта, зависит как от их функционального назначения, так и от близости применяемых технологий, технических решений, состава монтируемого оборудования. При этом вне зависимости от состава функций, которые генеральный подрядчик планирует выполнять в рамках данного проекта, предпочтительным является наличие у него опыта непо-

средственного выполнения значительных объемов работ силами своих специалистов (реализации значимых функций).

Поскольку генеральный подрядчик пропускает через себя основные денежные потоки по проекту и принимает значительные риски (реализация которых обязывает выплачивать значительные штрафы или устранять возникшие сложности за счет собственных средств), большое значение также имеют его финансовое состояние и масштабы его бизнеса (величина годовой выручки).

С точки зрения кредитования важно, чтобы цена договора генерального подряда была фиксированной (либо была предусмотрена формула ее индексации, позволяющая осуществить прогнозирование) и соответствовала рыночному уровню. В случае если зафиксированная в договоре цена ниже рыночной, существует значительный риск ее превышения в ходе строительства (и превышения лимита кредитования). Превышение ценой рыночного уровня может означать для банка невозможность возврата вложенных средств при вынужденной реализации объекта, а также снижает финансовую устойчивость проекта.

Дополнительной гарантией успешной реализации инвестиционной стадии для банка является привлечение надзорной компании для контроля за качеством строительства объекта (а также за объемом собственного вклада инициатора). Показатели оценки данного фактора представлены в табл. П.2.10.

Таблица П.2.10

**Оценка фактора «создание актива (реализация инвестиционной фазы)»**

Показатели по подгруппам		Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы
Наличие опыта проектирования подобных объектов:	опыт отсутствует	0	0,15
	опыт имеется	100	
У генерального подрядчика отсутствует опыт выполнения значимых функций при строительстве близких объектов		0	0,15
Генеральный подрядчик выполнял значимые функции в процессе строительства:	сходных объектов	85	
	аналогичных объектов	100	
Цена в договоре генерального подряда является:	плавающей или фиксированной и не соответствует рыночному уровню	50	0,15
	фиксированной и соответствует рыночному уровню	100	



Показатели по подгруппам		Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы
Финансовое положение генерального подрядчика является неоднозначным		0	0,15
Финансовое положение генерального подрядчика является устойчивым, при этом стоимость договора относительно его годового оборота составляет:	≥ 50 %	70	
	10 % < ... < 50 %	85	
	≤ 10 %	100	
Объем штрафных санкций, предусмотренных в договоре, относительно суммы договора:	не значителен	70	0,1
	значителен	100	
Привлечение надзорной компании:	не привлекается	0	0,1
	привлекается	100	
Наличие разрешения на строительство:	не получено	0	0,1
	получено	100	
Наличие прав на земельный участок:	не получены	0	0,1
	получены	100	

Для выбора соответствующего значения критерия могут учитываться:

1) примерная оценка стоимости работ по договору генерального подряда, выполненная специалистами надзорной компании;

2) характеристика генерального подрядчика, для которой необходима следующая информация:

— данные бухгалтерской отчетности (представленные на корпоративном сайте, на серверах раскрытия информации, полученные у инициатора проекта или генерального подрядчика);

— информация о выполненных проектах, представленная на корпоративном сайте, в рекламных проспектах, в Интернете и т. д.;

— отзывы, общая репутация компании (в качестве одной из характеристик опыта);

— состав имеющихся специалистов;

3) характеристики проектной организации, а именно:

— информация о выполненных проектах, представленная на корпоративном сайте, в рекламных проспектах, в Интернете и т. д.;

— отзывы, общая репутация компании (в качестве одной из характеристик опыта).

4. Оценка фактора «эксплуатация объекта».

Применение новых технологий для производства продукции (оказания услуг) в случае успеха может существенно повысить экономическую эффективность проекта.

Однако в зависимости от степени новизны неопределенность в отношении будущих результатов возрастает.

Наличие большого количества новых технических решений обуславливает риск общей реализуемости проекта (работоспособности оборудования или объекта в целом) или недостижения планируемых эксплуатационных параметров.

С точки зрения кредитования предпочтительным является использование уже апробированных технологий, техническая реализация которых сопряжена с меньшими рисками.

При этом достоверность прогноза существенно повышается, если значения эксплуатационных параметров (удельные расходы сырья, расходы на обслуживание, график работы оборудования), номинируемые инициатором, производителем оборудования или проектной организацией, могут быть подтверждены на основе результатов функционирования действующих аналогов.

Показатели оценки данного фактора представлены в табл. П.2.11.

Таблица П.2.11

**Оценка фактора «эксплуатация объекта»**

Показатели по подгруппам		Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы	
Применяемая технология является новой, аналоги отсутствуют		0	0,3	
Применяемая технология является типовой или близка к типовой, при этом планируемые удельные расходы сырья и затраты на обслуживание:	необходимая информация недоступна	70		
	частично не соответствуют показателям аналогов, несоответствие может быть объяснено	85		
	полностью соответствуют показателям действующих аналогов	100		
Поставщики основного оборудования	Имеют неоднозначную репутацию	0	0,5	
	Имеют позитивную репутацию и являются:	относительно небольшими и малоизвестными компаниями	70	
		известными компаниями, работающими на отечественном рынке	85	
известными компаниями, работающими на международном рынке	100			
Объект является сложным	Ключевой персонал с соответствующим опытом отсутствует	0	0,2	
	Ключевой персонал с соответствующим опытом привлечен	90		
Объект является относительно простым и не требует высокой квалификации персонала		100		

Дополнительным подтверждением соответствия оборудования паспортным характеристикам, а также возможности гарантийного и послегарантийного ремонта являются репутация и общий уровень предприятия-производителя.

Некоторые создаваемые объекты являются технически сложными (например, электростанция), для обеспечения их эксплуатации желательно привлечение ключевого персонала с соответствующим опытом еще на стадии строительства.

Для выбора соответствующего значения критерия могут учитываться:

— информация об аналогичных объектах (аналогичном оборудовании) и их эксплуатационных характеристиках, полученная от проектной организации, найденная в Интернете и т. д.;

— информация о поставщиках основного оборудования, представленная на корпоративном сайте, в рекламных проспектах, найденная в Интернете.

#### 5. Оценка фактора «политические риски».

Ниже представлена табл. П.2.12, позволяющая нам оценить данный фактор.

Таблица П.2.12

#### Оценка фактора «политические риски»

Показатель	Баллы
Степень влияния на проект изменения законодательства (налогового, валютно-финансового, таможенного и т. д.)	0—50
Степень влияния на проект социальной обстановки (забастовки, социальные волнения и т. д.)	0—30
Степень влияния на проект экономических и таможенных блокад	0—20

#### 6. Оценка фактора «прочие риски».

Ниже представлена табл. П.2.13, позволяющая нам оценить данный фактор.

Таблица П.2.13

#### Оценка фактора «прочие риски»

Показатели по подгруппам	Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы
Менее 70 % капитальных вложений осуществляются в валюте кредита	70	0,2
Более 70 % капитальных вложений осуществляются в валюте кредита	85	
Капитальные вложения и валюта кредита совпадают	100	

Показатели по подгруппам	Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы
Менее 70 % продукции реализуется в валюте кредита	50	0,2
Более 70 % продукции реализуется в валюте кредита	85	
Продукция реализуется в валюте кредита	100	
Регион является дотационным	60	0,3
Регион не имеет дефицита бюджета	80	
Регион имеет положительный бюджет и является «донором» в государственный бюджет	100	
В производстве используются или производятся опасные для жизни вещества	0	0,3
В случае нарушения системы очистки возможны вредные выбросы	75	
Экологически чистое производство	100	

### **Характеристика кредитной/инвестиционной сделки**

1. Оценка фактора «обеспеченность кредита/обеспеченность сделки».

Показатели оценки данного фактора представлены в табл. П.2.14.

Таблица П.2.14

### **Оценка фактора «обеспеченность кредита/обеспеченность сделки»<sup>1</sup>**

Показатели по подгруппам	Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы	
Залоговая стоимость обеспечения покрывает сумму основного долга и процентов за один год в объеме:	$\geq 100 \%$	100	0,5
	$70 \% \leq \dots < 100 \%$	70	
	$50 \% \leq \dots < 70 \%$	50	
	$\leq 70 \%$	0	
Процентные платежи на инвестиционной стадии могут быть осуществлены:	из специально созданного депозита	100	0,15
	из денежных потоков от операционной деятельности инициатора	90	
	за счет средств спонсоров инициатора (без создания специального депозита)	0	

<sup>1</sup> В случае если рассматриваемая сделка финансируется соинвесторами на принципах участия в капитале проекта.

Показатели по подгруппам		Баллы по подгруппе	Удельный вес подгруппы
Доля банка в общем объеме финансирования составляет:	$\leq 20\%$	0	0,35
	$20\% \leq \dots < 30\%$	50	
	$30\% \leq \dots < 50\%$	75	
	$\geq 50\%$	100	

### 2. Наличие дополнительных источников финансирования.

Оценить фактор «наличие дополнительных источников финансирования» нам позволяет табл. П.2.15.

Таблица П.2.15

#### Оценка фактора «наличие дополнительных источников финансирования»

Значения показателя		Баллы
В случае превышения фактической сметной стоимости строительства над запланированной:	дополнительные расходы способны оплатить инициатор из денежных потоков от операционной деятельности либо третьи лица (имеются соответствующие документы)	100
	средства для оплаты дополнительных расходов не предусмотрены	0

### 3. Степень контроля банка за заемщиком.

Ниже приведена табл. П.2.16, позволяющая нам оценить данный фактор «степень контроля банка за заемщиком»/«степень контроля инвестора за инициатором проекта».

Таблица П.2.16

#### Оценка фактора «степень контроля банка за заемщиком»/«степень контроля инвестора за инициатором проекта»

Показатель	Баллы
Заемщик полностью обслуживается в банке и открывает специальный счет для аккумулирования выручки от проекта/инициатор проекта полностью подконтролен инвестору	100
Заемщик имеет счета в данном банке и других банках (активно их использует)/инициатор проекта частично подконтролен инвестору	75
Заемщик открывает счет в банке только для проведения оборотов по проекту (в размере получаемого кредита в период его действия)/денежные потоки инициатора проекта неконтролируемы	0

### **Классификация финансового состояния инициатора проекта**

Классификация финансового состояния инициатора проекта и определение возможности участия банка в финансировании проекта осуществляются с помощью табл. П.2.17.

Таблица П.2.17

**Классификация финансового состояния и возможности участия в проекте исходя из оценки уровня риска  $R_1$**

Финансовое состояние	Оценка риска, связанного с состоянием внутренней и внешней среды бизнеса инициатора и условиями кредитной сделки (риск $R_1$ )	
	Количество баллов	Интерпретация
Хорошее	65—100	Возможно участие в финансировании проекта
	45—65	Возможно участие в финансировании проекта при наличии возможности компенсировать недоработки проекта принятием отлагательных условий
Среднее	25—45	Проект нуждается в значительной доработке
Плохое	0—25	Участие в финансировании проекта нежелательно

При этом финансовое положение инициатора проекта может быть классифицировано только как плохое (вне зависимости от количества набранных при проведении анализа баллов), если имеет место хотя бы один из следующих фактов:

1) признание инициатора несостоятельным (банкротом) в соответствии с законодательством РФ;

2) возникновение не согласованных с банком/инвестором убытков, приведших к существенному (25 % и более) снижению чистых активов инициатора по сравнению с их максимально достигнутым уровнем;

3) возникновение отрицательной величины чистых активов либо их значительное снижение (на 50 % и более по сравнению с предыдущей датой), ранее не согласованное с банком;

4) значительное снижение объемов производства (на 50 % и более по сравнению с предыдущей датой), ранее не согласованное с банком/инвестором;

5) непредоставление инициатором банку/инвестору документов, необходимых для проведения анализа его финансового состояния, в течение двух кварталов и более.

Финансовое положение инициатора проекта может быть классифицировано не выше чем среднее (вне зависимости от количества набранных при проведении анализа баллов), если имеет место хотя бы один из следующих фактов:

1) наличие текущей картотеки неоплаченных расчетных документов к банковским счетам инициатора, не согласованной с банком/инвестором; наличие просроченной задолженности перед федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ, местными бюджетами и внебюджетными фондами; наличие просроченной задолженности перед работниками по заработной плате;

2) наличие у инициатора скрытых потерь (например, неликвидных запасов готовой продукции и (или) требований, безнадежных ко взысканию) в размере, равном или превышающем 25 % его чистых активов (собственных средств);

3) наличие случая (случаев) неисполнения инициатором в течение последнего года обязательств по иным договорам с банком/инвестором либо прекращение инициатором обязательств по иным договорам с банком/инвестором с предоставлением взамен исполнения обязательства отступного в форме имущества, которое не реализовано банком/инвестором в течение 180 календарных дней или более;

4) непредоставление инициатором банку/инвестору документов, необходимых для проведения анализа его финансового состояния, в течение менее двух кварталов.

**Новые издания по дисциплине  
«Взаимодействие бизнеса и власти»  
и смежным дисциплинам**

1. GR и лоббизм: теория и технологии : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / В. А. Ачкасова [и др.] ; под ред. В. А. Ачкасовой, И. Е. Минтусова, О. Г. Филатовой. — М. : Издательство Юрайт, 2017.

2. *Меньшенина, Н. Н.* GR и лоббизм : учеб. пособие для академического бакалавриата / Н. Н. Меньшенина, М. В. Пантелеева. — М. : Издательство Юрайт, 2017.



**Наши книги можно приобрести:**

**Учебным заведениям и библиотекам:**  
в отделе по работе с вузами  
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: [vuz@urait.ru](mailto:vuz@urait.ru)

**Частным лицам:**  
список магазинов смотрите на сайте [urait.ru](http://urait.ru)  
в разделе «Частным лицам»

**Магазинам и корпоративным клиентам:**  
в отделе продаж  
тел.: (495) 744-00-12, e-mail: [sales@urait.ru](mailto:sales@urait.ru)

**Отзывы об издании присылайте в редакцию**  
e-mail: [gred@urait.ru](mailto:gred@urait.ru)

**Новые издания и дополнительные материалы доступны  
на образовательной платформе «Юрайт» [urait.ru](http://urait.ru),  
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

*Учебное издание*

## **GR. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ БИЗНЕСА И ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

Учебник и практикум для вузов

Под редакцией *Е. И. Марковской*

Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Гарнитура «Charter». Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 28,55.

**ООО «Издательство Юрайт»**  
111123, г. Москва, ул. Плеханова, д. 4а.  
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: [izdat@urait.ru](mailto:izdat@urait.ru), [www.urait.ru](http://www.urait.ru)