

УДК 334.723

Основные направления совершенствования институциональной среды государственно-частного партнерства в условиях инновационной экономики

**Киямова Э.Р.**

Кандидат экономических наук,
ассистент кафедры экономической теории
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматривается институциональная среда государственно-частного партнерства (ГЧП), которая представляет собой относительно новую ступень в развитии партнерских отношений. Выявлено, что формирование соответствующей институциональной среды, которая включает в себя экономические рычаги и стимулы, создает условия для развития различных форм и моделей ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, формальные и неформальные институты, право собственности, механизмы принуждения, власть, судебная система.

Формирование новой экономики с конкурентной промышленностью и инфраструктурой, работающей на современной технологической базе, все острее выдвигает на повестку дня и такую важную проблему, как соотношение двух процессов: институциональных преобразований и развития государственно-частного партнерства. Дело в том, что характер взаимодействия между государством и бизнесом также динамичен и изменчив в своем развитии, как динамичен и институциональный процесс, формы существования последнего. Как показывает практика, они детерминированы постоянным обновлением отношений собственности.

На сегодняшний день одной из актуальных является проблема влияния институциональных преобразований на характер взаимодействия бизнеса и государства. Задача государства заключается в создании институциональных механизмов взаимодействия экономических субъектов, которые, в свою очередь, должны способствовать формированию не только правового поля деятельности субъектов бизнеса, но и механизма ответственности и контроля со стороны властных структур. В результате чего рождается проблема создания эффективной институциональной среды.

Институциональная среда ГЧП включает в себя три компонента: формальные и неформальные институты, а также механизмы принуждения, обеспечивающие их соблюдение.

В настоящее время степень развития формальных институтов ГЧП в России может быть оценена как недостаточная и требующая развития. Основными причинами данной проблемы являются отсутствие закона о ГЧП на федеральном уровне и несовершенство федерального Закона № 115-ФЗ от 21.07.2005 г. «О концессионных соглашениях», который не работает в сфере коммунального хозяйства и в других отраслях экономики.

Совершенствование законодательной базы ГЧП следует начинать с принятия федерального закона. Однако этот вопрос является дискуссионным. Одни эксперты считают, что федеральный закон о ГЧП должен носить «рамочный» характер, поскольку будет «слишком громоздким и подвергнет риску уже запущенные проекты» [1]. Другие утверждают, что в связи с дефицитом инфраструктуры на федеральном уровне, необходима реализация ГЧП-проектов федерального значения, которая возможна исключительно на основе федерального закона [2].

Расхождение мнений возникает в связи с принятием практически во всех субъектах Российской Федерации региональных законов о ГЧП. К примеру, иностранные инвесторы считают, что принятие регионального законодательства о ГЧП явилось положительным фактором, которое способствовало их участию в региональных инвестиционных проектах, к примеру, в Пулково и Ярославле.

Действительно, региональное законодательство – более гибкое к изменениям, его корректирование менее проблематично, в нем также можно учесть специфику и нюансы развития каждого субъекта. Несовершенство же данного института заключается в отождествлении механизма ГЧП с разными видами взаимодействия государства и бизнеса, к примеру, такими как государственные и муниципальные контракты; в отсутствии конкретных схем реализации проектов и вариантов распределения рисков.

Рассматривая международный опыт, следует заметить, что в Великобритании, Франции, Финляндии, Голландии и ряде других стран Евросоюза вовсе отсутствует специальное законодательство о ГЧП, и при взаимодействии государства и бизнеса правовые отношения регулируются не нормативными актами, а сложившимися традициями (прецедентами). Не смотря на это, в этих странах прекрасно развиваются различные формы ГЧП.

Региональное законодательство при отсутствии федерального регулирования не может являться институциональной основой ГЧП [3]. Кроме того, с принятием федерального закона регионы окажутся равноправными участниками ГЧП-проектов. Это обстоятельство послужит толчком для повышения инвестиционной привлекательности региона в целях получения налоговых льгот и таможенных преференций.

В федеральном законе должно быть четко дано определение ГЧП, предусмотрены формы, модели и принципы его реализации, определены права и обязанности каждой стороны. Лишь при данном подходе возможно активное привлечение как отечественных, так и зарубежных инвестиций в инфраструктурные отрасли страны.

Помимо формальных экономических институтов, обуславливающих эффективность функционирования ГЧП, существует и большое количество неформальных правил, обычаев, традиций. К ним относятся: этика бизнеса, трудовая этика, престижность предпринимательства, политическая активность и другие. Так, например, проводимые форумы позволяют представителям государственного и частного секторов совместно обсуждать и устранять нередко возникающие недопонимания, спорные моменты при обсуждении конкретных проектов [4].

В отличие от формальных институтов неформальные довольно сложно поддаются регулированию и труднее адаптируются к новым «правилам игры». Следовательно, формальные нормы представляют собой своего рода внешний, поверхностный слой, а неформальные – придают легитимность, упорядоченность и устойчивость существованию формальных.

В качестве механизмов принуждения выступает судебная система, которая является основным институтом, защищающим права и законные интересы бизнеса. Однако сегодня деятельность судебной си-

стемы неэффективна, что является причиной отсутствия интереса обращения бизнеса в данный орган.

Проведенные социологические исследования говорят о том, что лишь 0,7 % российских предпринимателей полностью уверены в том, что смогут отстаивать законные интересы своего бизнеса вопреки воле региональных властей, 68,8 % считают, что эти шансы минимальны или их нет вовсе [5].

Исходя из этого, считаем целесообразным принять меры по совершенствованию данного института, поскольку только сильная и независимая судебная система может воздействовать на публичную власть в случае нарушения последней своих обязательств, которые прописаны в договоре. К тому же, сильные политические институты могут заменить слабые правовые и регулирующие органы в области ГЧП.

На ландшафт институциональной среды помимо факторов, связанных с формальными и неформальными отношениями власти и бизнеса, оказывает влияние такой фактор, как эффективность самой государственной власти. Слабая власть, пораженная коррупцией чиновничества, является одним из основных барьеров в создании эффективного механизма взаимодействия государства и власти. Отсюда следует, что государство должно активно влиять на институциональную среду ГЧП посредством проведения политики в отношении управления собственностью и регулирования прав собственности.

Развитие институциональной среды ГЧП связано с созданием специальных институтов, которые занимаются регулированием вопросов ГЧП и контролем реализации проектов в данной области. Ими могут выступать различные агентства, координационные органы, центры компетенций, министерства и ведомства. Ряд специалистов в области ГЧП, например, А.М. Воротников считает, что институты ГЧП необходимо классифицировать по финансовым и нефинансовым институтам развития [6]. Финансовые институты – это Инвестиционный фонд Российской Федерации, «Внешэкономбанк», ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «АИЖК», ГК «РОСНАНО», ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ».

К нефинансовым институтам развития относятся особые экономические зоны (ОЭЗ), технопарки, промышленные парки, «бизнес-инкубаторы», центры трансфера технологий, центры развития дизайна.

Однако в данной классификации собственно институты ГЧП растворяются среди других, таких, например, как ОАО «АИЖК» или Центр развития дизайна. Тем не менее, на данный момент функционирует множество ведомств, имеющих прямое отношение к инструменту ГЧП. Данный факт свидетельствует о том, что нет единых стандартов и критериев выбора организационной структуры по работе с проектами ГЧП.

В процессе развития инновационной экономики возникают новые институты и отмирают старые.

Естественно, система управления государственно-частным партнерством должна и дальше совершенствоваться по мере развития экономики. Это касается как формальных, так и неформальных институтов.

Следовательно, для успешного функционирования ГЧП необходим единый центр по управлению данным механизмом, обладающий широкими полномочиями и соблюдающий интересы двух основных институтов – государства и бизнеса – в специфических российских условиях.

В настоящее время такой инструмент ГЧП, как Инвестиционный фонд (ИФ) РФ, на фоне других инструментов считается наиболее проработанным с нормативной точки зрения соответствующим российской концепции ГЧП. Однако на этот счет существуют разные точки зрения. Чтобы механизм заработал, как подсчитали юристы компании «Вегас-Лекс», требуется внести поправки в 124 законодательных акта, поскольку данный институт конфликтует с Бюджетным, Градостроительным, Налоговым кодексами, с земельным законодательством. Сегодня произошло смешение разнородных функций в рамках одного института ГЧП, при этом структура финансирования продолжает усложняться. Так, например, через ИФ финансируется Российская венчурная компания, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий и другие.

Сегодня необходимо, прежде всего, четкое распределение функций финансирования через различные инструменты ГЧП (Инвестиционный фонд – только инфраструктурные проекты, Банк развития – масштабные инвестиционные проекты с недостаточной коммерческой привлекательностью и гарантией от политических рисков; Российская венчурная компания, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий, Российская корпорация нанотехнологий, технопарки, ОЭЗ и т.д. – инновационные проекты) [7]. Более того, считаем целесообразным передать часть функций ИФ по ведению крупнейших проектов ГЧП Внешэкономбанку и реформировать его в сторону большего взаимодействия с региональными органами власти, а также с региональным бизнесом.

Поэтому в настоящее время существует острая необходимость создания региональных центров ГЧП (РЦГЧП) в каждом субъекте РФ, курировать которые будет Центр ГЧП. Структура РЦГЧП должна быть двухуровневой: первым (нижним) звеном будет являться рабочий орган, который должен быть создан путем преобразования имеющегося отдела или учреждением нового отдела. В качестве второго (верхнего) звена РЦГЧП должна выступить коллегия, а при ее отсутствии – правительственная комиссия, в состав которой войдут руководители министерств и ведомств администрации региона в подчинении главе региона [8].

Кроме того, по нашему мнению, необходимо использовать зарубежный опыт в плане создания отдельной независимой фирмы, которая будет осуществлять оценку и контроль рисков на каждой ступени реализации проектов ГЧП. В полномочия данного органа должно входить «замораживание» оплаты при невыполнении обязанностей того или иного участника. Естественно, он должен функционировать на основе правовой базы.

Таким образом, формирование новой институциональной системы все больше становится важнейшим фактором рационализации взаимодействия государства и бизнеса, что оказывает непосредственное влияние на повышение эффективности производства, а значит, на уровень экономического роста страны.

Литература:

1. Чичканов А. Федеральный закон о ГЧП не нужен. – URL: <http://www.pppinrussia.ru>
2. Левин И. Федеральное законодательство о ГЧП: вызовы и роль национальной спецификации. – URL: <http://www.lexpro.ru/analytics/view/851>
3. Принятие федерального закона «О ГЧП» – дальнейший шаг в развитии партнерства государства и бизнеса. – URL: <http://www.vegaslex.ru>
4. Трансформация экономического содержания частного партнерства в условиях финансового кризиса. – URL: <http://ros-nedvigimost.ru>
5. www.wciom.ru
6. Воротников А.М. Государственно-частное партнерство – приоритетное направление деятельности Внешэкономбанка: презентация, Тула, 2008. – URL: tula-forum.ru/program2008...vorotnikov2.ppt
7. Круглый стол Совета Федерации «Государственно-частное партнерство в инвестиционной деятельности: проблемы, пути их решения, законодательное обеспечение». – 2008. – URL: <http://www.council.gov.ru/files/journals/number/20081017123651.pdf>
8. Региональные центры ГЧП – новые возможности развития. – URL: <http://bujet.ru/article/59849.php>