

Министерство образования и науки Российской Федерации

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ,
БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ
И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Санкт-Петербург
Издательство Политехнического университета
2014

ББК 65.27

Г72

Государственно-частное партнерство: теоретические основы, базовые принципы и практика реализации / под ред. д-ра экон. наук, проф. В. В. Глухова. — СПб. : Изд-во Политехн. ун-та, 2014. — 572 с.

В коллективной монографии рассмотрены теоретические, методологические и практические аспекты совершенствования механизма взаимодействия государства и бизнеса.

Изложены теоретические аспекты возникновения данного механизма и проанализированы проблемы его становления в России. Выполнен анализ особенностей функционирования и развития механизма ГЧП в Российской Федерации и за рубежом. Исследованы недостатки нормативно-правовой базы ГЧП в Российской Федерации.

Монография предназначена для студентов, аспирантов, преподавателей экономических специальностей вузов, руководящих сотрудников различных компаний, широкого круга читателей, интересующихся вопросами государственно-частного партнерства в современных экономических условиях Российской Федерации.

Редакционный комитет:

Председатель: д-р экон. наук, проф. *В.В. Глухов* — проректор по организационной и экономической деятельности Санкт-Петербургского государственного политехнического университета

Члены комитета:

академик РАН, д-р экон. наук, проф., *В. В. Окрепилов* — генеральный директор центра испытаний и сертификации (Тест-СПб);
д-р экон. наук, проф. *А.Г. Зельднер* — заведующий сектором «Государственно-частного партнерства» Института экономики РАН;
д-р экон. наук, проф. *Е.Р. Счисляева* — зам. директора Инженерно-экономического института по отделению «Международная высшая школа управления», зав. каф. «Международный бизнес» Санкт-Петербургского государственного политехнического университета

© Глухов В. В., научное редактирование,
2014

ISBN 978-5-7422-4379-3

© Санкт-Петербургский государственный
политехнический университет, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1. Организация партнерства государства и бизнеса	13
1.1. Партнерство государства и бизнеса как особо организационно-правовая форма	13
1.2. Неявное партнерство	28
1.3. Типы партнерства (дуо-три-кварто)	33
1.4. Зарубежный опыт организационного взаимодействия государства и бизнеса	38
1.5. Примеры организационного партнерства государства и бизнеса (составляющие экономического выигрыша)	44
1.6. Партнерство государства и малого бизнеса (опыт Санкт-Петербурга)	55
2. Теоретические основы государственно-частного партнерства	64
2.1. Теоретические аспекты трансформации форм взаимодействия государства и бизнеса	64
2.2. Сущность государственно - частного партнерства как механизма реализации интересов государства и бизнеса	78
2.3. Инфраструктура как объект государственно-частного партнерства	89
2.4. Теоретические аспекты становления социального партнерства на примере г. Югра Кемеровской области	108
2.5. Основные проблемы становления ГЧП в РФ	126
3. Нормативно-правовая база ГЧП в РФ	151
3.1. Федеративный аспект формирования нормативно-правовой базы ГЧП в РФ	151
3.2. Реформа законодательства о концессионных соглашениях в Российской Федерации	177
3.3. Контракты жизненного цикла в РФ: особенности правового регулирования	186

4. Концессия как наиболее эффективная форма сотрудничества государства и бизнеса	193
4.1. Сущность и особенности концессионных соглашений	193
4.2. Становление и развитие института концессионных соглашений в России	212
4.3. Современное российское концессионное законодательство	218
4.4. Зарубежный опыт реализации механизмов государственно-частного партнерства и концессии	229
4.5. Проблемы использования концессионных соглашений в России	240
5. Организация подготовки ГЧП-проекта в РФ	248
5.1. Формирование механизмов оценки деятельности и оптимизации реализации инновационных проектов предприятия в системе государственно-частного партнерства в России	248
5.2. Совершенствование взаимодействия частного партнерства и органов государственного муниципального управления при подготовке проекта ГЧП в сфере социальной инфраструктуры (на примере Санкт-Петербурга)	261
5.3. Согласование экономических интересов публичного и частного партнера-корпоративных фирм как инструмент повышения эффективности государственно-частного партнерства	279
6. Проектное финансирование и инвестиционный анализ ГЧП	298
6.1. Формы привлечения инвестиций в ГЧП-проекты	298
6.2. Разработка метода эффективного распределения финансовых ресурсов между участниками ГЧП-проектов	313
7. Управление рисками при реализации пректов государственно-частного партнерства	336

7.1. Учет рисков при реализации ГЧП-проектов	336
7.2. Оценка эффективности и риска реализации ГЧП - проектов	363
8. Институты развития и их роль в реализации ГЧП - проектов	408
8.1. Институциональные преобразования как фактор рационализации взаимодействия государства и бизнеса	408
8.2. Институты развития как инструмент активизации стимулирования ГЧП	434
9. Примеры реализации ГЧП-проектов	465
9.1. Привлечение частных инвесторов в сферу культуры: инструменты, мировой опыт, проблемы	465
9.2. Примеры реализации ГЧП - проектов в России	477
9.3. Основные проблемы в действующем механизме ГЧП в сфере ЖКХ и пути их решения	495
9.4. Направление использования ГЧП для снижения напряженности на рынках труда в субъектах РФ	518
9.5. Развитие ГЧП в Южной Корее	540
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	563
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	565

ГЛАВА 8. ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ И ИХ РОЛЬ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

8.1. Институциональные преобразования как фактор рационализации взаимодействия государства и бизнеса

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 развитие 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. При этом важно заметить, что институциональные преобразования оказывают эффективное воздействие на ГЧП лишь в том случае, если проводимые институциональные реформы осуществляются в органической взаимосвязи с потребностями общества. Если этого нет, то любые институциональные преобразования к положительному результату не приведут.

Изучению институциональных преобразований экономического развития посвящены многие работы как зарубежных, так и отечественных экономистов: А. Аузан, В. Варнавский, Т. Веблен, Дж. Гэлбрейт, Р. Капелюшников, Дж. Комманс, Р. Коуз, Д. Норт, Р. Нуреев, В. Полтерович, О. Сухарев и другие. Авторы по-разному оценивают те или

иные институциональные проблемы и их влияние на формирование инновационных отношений, а также отношений складывающихся в государственно-частном партнерстве.

Значение институтов в рыночной экономике достаточно полно и в развернутом виде охарактеризовал Р.Коуз в своей Нобелевской лекции: «Никакая мало-мальски осмысленная рыночная экономика невозможна без соответствующих институтов» [12,с.343]. Отсюда следует, что динамика государственно-частного партнерства во многом определяется динамикой и изменчивостью институциональных преобразований. Прогрессивное развитие ГЧП невозможно без прогрессивного развития институтов. Однако надо иметь в виду, что институциональная система неоднородна. Она содержит как элементы способствующие развитию ГЧП (эффективные права собственности, механизмы, снабжающие надежной информацией и др.), так и элементы, поддерживающие неэффективную деятельность (ограничения, порождающие монополизм и др.).

Структура институциональных преобразований, влияющих на ГЧП, представляет собой систему составляющих ее элементов: экономических, политических, правовых. Естественно, что каждый из них имеет свою специфику и отличительные черты, что обусловлено определенной направленностью на реализацию конкретных задач в своей области.

Основным структурным элементом институциональных преобразований является институт. Он представляет собой преобладающий и сформировавшийся, привычный для общества или группы людей образ мыслей, и закрепившийся в форме правил. Институты устанавливают критерии и разновидности человеческой деятельности. Так, например, Д.Норт

определяет институт как «созданные человеком ограничения, которые структурируют политическое, экономическое и социальное взаимодействие»[16, с.69].

Современные институционалисты (О. Уильямсон, Р. Нельсон и др.) связывают понятие «институт» не столько с культурным или психологическим феноменами, сколько с набором норм и неформальных правил, жестко направляющих экономическое поведение индивида и организаций. Если институт есть «правила игры», в рамках которых осуществляется обмен и структурируется взаимодействие между участниками обмена, то целью институциональных преобразований будет являться создание оптимальной системы правил, контроля за их соблюдением и защиты. Система правил задается законодательством, правами собственности и конкретными отношениями в экономике.

На основе формирования и воспроизводства четкой структуры прав собственности, контрактов и их защиты возникает порядок и снижается уровень неопределенности, что делает менее рискованным осуществление какой-либо деятельности и взаимодействия с другими экономическими агентами. В рамках такой структуры формальных правил экономические субъекты используют различные институциональные соглашения, упорядочивающие и направляющие структуры для организации деятельности. При этом ключевое значение для образования и развития системы формальных правил имеет государственная власть. Ее деятельность реализуется на базе конституционных прав и свобод как своеобразный договор между гражданами по поводу удовлетворения их совместных потребностей в ряде товаров и услуг. Однако нельзя упускать из виду тот факт, что именно здесь и кроется основная опасность – перерождения государства в тоталитарное. Поэтому неоинституционалисты

предлагают целый набор правил, которые бы препятствовали развитию государства в направлении автократического режима.

Государственно-частное партнерство всегда функционирует в рамках определенных правовых институтов и развивающихся норм и правил. В современном мире выделяются две принципиально различные как по методике, так и по глубине происходящих изменений, схемы институциональных преобразований в сфере отношений государства и частного бизнеса.

Первая схема заключается в адаптации существующей институциональной среды к новым либо видоизмененным и дополненным условиям экономической деятельности государства, а именно: эволюционное вращение и разработка новых правил, норм и принципов ГЧП в действующие институты. По такому направлению развиваются такие страны, как Великобритания, Аргентина, США, Канада и другие. Вторая – состоит в том, что образуются совершенно новые институты, которые соответствуют реалиям рыночной экономики. Данная схема применяется в бывших социалистических странах и в некоторых развивающихся странах. Исходя из сформировавшейся институциональной структуры можно предопределить результат того или иного взаимодействия.

В настоящее время все более актуальной проблемой становится рационализация влияния институциональных преобразований на взаимоотношения государства и частного бизнеса. В функции государства входит формирование институционального механизма взаимодействия экономических субъектов, которые, в свою очередь, должны способствовать формированию не только правового поля деятельности субъектов бизнеса, но и осуществления контроля со стороны властных структур. В результате чего рождается проблема создания

эффективной институциональной среды.

Институциональная среда взаимодействия государства и бизнеса включает в себя всю совокупность формальных и неформальных институтов, которые обеспечивают координацию хозяйственной деятельности субъектов. Без учета действия институциональной среды невозможно определить важнейшие направления развития государственно-частного партнерства, а также те ориентиры, на основе которых происходит формирование и отбор наиболее эффективных экономических и социальных институтов.

В процессе развития инновационной экономики возникают новые институты и отмирают старые. Постепенно происходит совершенствование всей институциональной среды. Это касается как формальных, так и неформальных институтов.

К формальным институтам партнерства бизнеса и государства относятся общее законодательство, регулирующие нормы и правила; разработанная и надежная нормативно-правовая база, защищающая интересы бизнеса и получателей услуг и обеспечивающая возможность участия субъектов частного сектора в юридических процедурах, защищающих их права и гарантирующих им доступ к процессу принятия решений; политические решения, связанные с реализацией проекта, а также специализированные финансово-экономические учреждения, обеспечивающие совместные проекты инвестиционными ресурсами; организации, осуществляющие их экспертизу, и структуры, которые являются выразителем мнения третьей стороны партнерства— потребителя его услуг.

В настоящее время механизм ГЧП в зависимости от выбранной формы взаимодействия регулируется такими законами как Федеральный закон от 21.07.2005г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральный закон от

30.12.1995г. №225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции», Федеральный закон от 22.07.2005г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и др.

Отметим, что сегодня существует множество правовых пробелов в сфере законодательства ГЧП, однако они могут быть компенсированы более тщательной проработкой того или иного проекта, подхода к развитию ГЧП на территории отдельного региона или муниципалитета. И тому есть немало положительных примеров. Например, 25.12.2006г. в Санкт-Петербурге был принят Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в ГЧП», который, по сравнению с федеральным законодательством, существенно расширил возможности развития ГЧП.

На несовершенство институциональной среды ГЧП указывает тот факт, что многие формальные институты еще не развиты надлежащим образом, а некоторые вообще отсутствуют. Так, например, до сих пор страна не имеет закона о ГЧП на федеральном уровне, а закон №115-ФЗ от 21.07.2005г. «О концессионных соглашениях» требует серьезной доработки. Для того чтобы данный закон заработал необходимо принятие множества нормативных документов и подзаконных актов: федеральных законов о концессионных предприятиях в отдельных отраслях, ведомственных инструкций, положений и правил, регулирующих отдельные стороны концессионного процесса, а также региональных законов о концессиях в сфере принадлежащей им собственности и выпустить соответствующие подзаконные акты [7, с.63].

К тому же концессионная форма управления государственной и муниципальной властью в России должна предусматривать создание системы управления концессионным процессом: Правительство – Федеральный концессионный орган – Отраслевые концессионные

органы (Территориальные концессионные органы).

В связи с необходимостью преобразований в правовой области, необходимо использовать зарубежный опыт совершенствования законодательной базы, в частности Германии. Там был принят «Закон об ускорении реализации государственно-частных партнерств и об улучшении общих правовых условий для них». На его основе внесены изменения в отдельные статьи налогового и бюджетного законодательства, а также в нормы, регулирующие финансирование строительства автомобильных магистралей за счет средств частных инвесторов [10].

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 др. Данные институты проявляются как средства координации устойчиво повторяющихся форм человеческого взаимодействия и являются: а) продолжением, развитием и модернизацией формальных правил; б) социально санкционированными нормами поведения; в) внутренними обязательными для выполнения стандартами поведения. Так, например, проводимые форумы, позволяют представителям государственного и частного секторов совместно обсуждать и устранять нередко возникающие недопонимания, спорные моменты, возникающие при обсуждении конкретных проектов. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что формальные нормы представляют собой своего рода внешний, поверхностный слой, а неформальные – придают легитимность, упорядоченность и устойчивость существованию формальных.

Классификацию условий развития ГЧП по степени

институционализации можно видеть по таблице 8.1.

Таблица 8.1

*Классификация условий развития ГЧП
по степени институционализации [11, с.287]*

Виды	Условия развития ГЧП
Формальные	гибкость, стабильность, проработанность нормативно-правовой базы ГЧП; наличие программ и планов развития ГЧП; наличие административного аппарата, осуществляющего взаимодействие с частным бизнесом в рамках партнерства; развитие специализированных финансово-кредитных институтов
Неформальные	традиции и национальные особенности, сложившиеся во взаимоотношениях государства и бизнеса; хозяйственная культура, культура партнерства; специфика неформальных взаимоотношений государства и бизнеса

Таблица 8.1 показывает, что формальные условия существуют при наличии программных документов, в которых установлены цели, принципы и формы партнерства. Кроме того, для успешного функционирования ГЧП также необходимо наличие административного аппарата, который предполагает согласованность действий государственных органов при реализации проектов. В России как раз такой согласованности пока не существует, так как каждое министерство пытается курировать свои проекты и создавать собственные программы.

Неформальные условия ГЧП включают национальные особенности, сложившиеся во взаимоотношениях государства и бизнеса, хозяйственную культуру. Культура отношений партнерства предполагает реализацию ценностей свободы, равноправия,

экономической самостоятельности. Она является, с одной стороны, частью экономической культуры общества, с другой – вбирает в себя более широкие понятия – социальной ответственности и этики бизнеса [14, с.40].

Другими словами, современную модель взаимоотношений государства и бизнеса можно охарактеризовать «серой» зоной, в которой переплетаются формальные и неформальные нормы поведения при преобладающей роли именно неформальных норм: существуют внезаконные отношения, которые, как правило, не нарушают прямо норм закона, а используются они представителями органов власти для реализации своих публичных функций. Существует множество примеров, когда власть, не вписываясь в законодательные рамки, вынуждена в интересах выполнения своих

функций предъявлять бизнесу требования, которые не могут быть документально оформлены.

В условиях модернизации экономики необходимо иметь в виду, что рационализация экономических связей между властью и бизнесом подразумевает одновременное изменение формальных норм. При этом если формальные нормы можно изменить достаточно быстро, одномоментно (принятие законодательных актов), то неформальные значительно сложнее поддаются изменениям, труднее адаптируются к новым «правилам игры».

Преобладание неформальных институтов над формальными объясняется тем, что, во-первых, большинство бизнесменов не воспринимают закон как гарантию выполнения партнерами своих обязательств. В результате чего они ищут данные гарантии в неформальных нормах, в семейно-родственных отношениях. Отсюда следует, что круг участников сделок ограничивается агентами, способными поддерживать друг с другом регулярные личные контакты, что приводит к

сегментации рыночных отношений и оставляет незадействованными множество потенциальных возможностей для взаимовыгодного обмена. Во-вторых, отсутствие четкой фиксации будущих обязательств всех сторон существенно увеличивает риски долгосрочных проектов [4, с.88].

В процессе реализации механизма ГЧП можно выделить также институциональные факторы, налагающие жесткие ограничения на выбор структуры управления (то есть специфических организационных соглашений), и на функционирование этих соглашений. Они следующие:

- законодательные и исполнительные институты;
- судебные институты;
- административные возможности;
- обычаи и другие принятые нормы;
- борьба социальных интересов (идеология и т.д.).

При влиянии институтов на участие частного сектора в управлении объектами инфраструктуры, отметим, что они являются взаимозависимыми, а слабость одних может быть частично компенсирована силой других. К примеру, деятельность судебной системы, которая является основным институтом, защищающим права и законные интересы бизнеса, на сегодняшний день 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 отстоять законные интересы своего бизнеса вопреки воле региональных властей, 68,8% считают, что эти шансы минимальны или их нет вовсе [22]. Поэтому считаем целесообразным принять меры по совершенствованию данного института, поскольку сильная и независимая судебная система может воздействовать на публичную власть в случае нарушения

последним своих обязательств, которые прописаны в договоре. К тому же, сильные политические институты могут заменить слабые правовые и регулирующие органы в области ГЧП.

Вместе с тем в условиях институциональных преобразований в ГЧП немаловажным является и такой фактор, как эффективность самой государственной власти. Слабая власть, пораженная коррупцией чиновничества, является одним из основных барьеров в создании эффективного механизма взаимодействия государства и бизнеса. Отсюда следует, что государство должно активно влиять на институциональную среду ГЧП.

Ряд специалистов в области ГЧП, например, Воротников А.М. считает, что институты ГЧП необходимо классифицировать по финансовым и нефинансовым институтам развития. Финансовые институты – это Инвестиционный фонд Российской Федерации, «Внешэкономбанк», ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «АИЖК», ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий», ГК «РОСНАНО», ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», региональные фонды.

Нефинансовые институты развития – это особые экономические зоны (ОЭЗ), технопарки, промышленные парки, «бизнес-инкубаторы», Центры трансфера технологий, центры субконтрактации, центры развития дизайна, центры энергосбережения, региональные корпорации развития и региональные центры ГЧП [2].

Однако в данной классификации собственно институты ГЧП растворяются среди других, таких, например, как ОАО «АИЖК» или центр дизайна. Тем не менее, за последние десять лет появилось несколько типов организационных структур по работе с проектами ГЧП. Это говорит о том, что не существует одного только предпочтительного варианта. В странах с развитой

экономикой можно выделить три типа управляющих и регулирующих органов и учреждений в отраслях производственной инфраструктуры, которые занимаются вопросами ГЧП:

- министерства и их структуры;
- автономные регулирующие агентства, отделенные от министерства (принимающие решения или консультативные);
- независимые агентства.

К примеру, в Великобритании данная система включает следующие органы: PartnershipsUK, Консультативный Совет, Правление PartnershipsUK, Комитет Аудита и Национальное контрольное управление или соответствующие контрольные учреждения Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Имеются различия и в других странах. Однако, независимо от того, создается такая структура при координирующем министерстве или как самостоятельная организация, она тесно взаимодействует с Министерством финансов или экономики, которое несет ответственность за утверждение проекта.

Исходя из анализа международных тенденций развития организационных структур по работе с проектами ГЧП можно сделать следующие выводы [3, с.50]:

- создание организационных структур по работе с проектами ГЧП не является стандартным требованием для успешной программы ГЧП, это, скорее, реакция правительства на конкретные потребности;
- организационные структуры по работе с проектами ГЧП, обладающие исполнительной властью, как правило, работают более эффективно по сравнению с аналогичными структурами, которые выполняют исключительно консультационные функции.

Естественно, система управления государственно-

частным партнерством должна и дальше совершенствоваться по мере развития экономики. По мнению представителей Внешэкономбанка, целесообразно в составе территориальных администраций создать специальный уполномоченный орган по подготовке, запуску и управлению проектами ГЧП. Имеются также предложения формировать региональные центры ГЧП, развивать систему межрегиональных (региональных) инвестиционных корпораций и т.д. [8, с.16].

Зельднер А.Г. предлагает сформировать следующую иерархию управления ГЧП в России. «На первом этапе при Министерстве регионального развития создается специализированное подразделение ГЧП с соответствующими подразделениями во всех регионах страны и представителями на региональном уровне. В дальнейшем целесообразно сформировать специализированное Министерство с соответствующими представительствами во всех регионах, координирующее с учетом перспективной схемы развития и размещения производительных сил все крупные проекты на федеральном уровне и согласующее их на региональном и муниципальном уровне, что может позволить соблюсти интересы всех субъектов хозяйствования» [5, с.28].

Проанализировав имеющиеся в нашей стране и за рубежом институты государственно-частного партнерства, мы пришли к выводу, что для российской экономики наиболее эффективной схемой иерархического управления ГЧП может быть следующая (рис. 8.1).

В данной структуре институтов значительная роль отводится Правительственной комиссии, которая должна заниматься рассмотрением проектов инвестиционных соглашений, заключающимися между ответственным исполнителем инвестиционного проекта и инвестором, а также вопросами предоставления государственных

гарантий в пользу кредитных организаций для реализации инвестиционных проектов, заключаемых от имени Правительства РФ между Министерством финансов РФ, кредитором и заемщиком.



Рис. 8.1. Институты государственно-частного партнерства

В полномочия Инвестиционной комиссии входит также отбор инвестиционных проектов и принятие заявок на предоставление государственной поддержки для разработки проектной документации инвестиционных проектов, претендующих на государственную поддержку; на предоставление государственной поддержки для разработки проектной документации инвестиционных проектов, реализация которых планируется в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 г. №115 «О концессионных соглашениях» и инициаторами которых

могут выступать органы исполнительной власти разных уровней.

Внешэкономбанк представляет собой один из ключевых институтов развития государственной системы инвестиционной политики, позволяющий реализовать инвестиционные проекты на принципах ГЧП. Его функция заключается в обеспечении финансирования проектов, которые в силу низкой доходности, высоких рисков или долгосрочности реализации непривлекательны для частного финансирования. Так, например, большое участие Внешэкономбанк принимает в финансировании транспортных проектов в рамках ГЧП. Об этом свидетельствует таблица 8.2.

В соответствии с Меморандумом о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» банк отдает предпочтение проектам, реализация которых основана на ГЧП, и осуществляет финансирование инвестиционных проектов со сроком окупаемости свыше 5 лет, общей стоимостью не менее 2 млрд. руб., при этом финансирование Банком развития – не менее 1 млрд. руб. [1].

Следует заметить, что в 2008 г. решением Наблюдательного совета Внешэкономбанка создан Центр ГЧП, основными задачами которого являются: консультирование органов государственного и муниципального управления по вопросам организации проектов ГЧП; разработка методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и муниципального управления; информационное обеспечение рынка проектов ГЧП; разработка вопросов нормативного характера, необходимых для развития рынка проектов ГЧП; участие в формировании и отборе программ повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП.

Таблица 8.2

Участие Внешэкономбанка в транспортных проектах в рамках ГЧП [21]

Объект ГЧП	Инициатор	Объем финансирования
Строительство нового выхода МКАД Федеральной трассы М1 Москва-Минск	Федеральное Дорожное Агентство Минтранса РФ	17,3 млрд. рублей (\$690 млрд., финансирование из Инвестфонда - 10 млрд. рублей (\$400 млн.)
Строительство скоростной магистрали Москва-Санкт-Петербург (15-58 км)	Федеральное Дорожное Агентство Минтранса РФ	54,9 млрд. рублей (\$2,2 млрд.), финансирование из Инвестфонда - 25,8 млрд. рублей (\$1,03 млрд.)
Строительство ж/д линии Элегест-Кызыл-Курагино в Республике Тува в увязке с созданием на Элегестском месторождении коксующихся углей	ЗАО «ОПК»	125,0 млрд. рублей (\$5 млрд.), финансирование из Инвестфонда – 49,3 млрд. рублей (\$1,97 млрд.)
Развитие промышленного производства в Нижнем Приангарье (строительство алюминиевого завода, ГЭС, лесоперерабатывающего комплекса, инфраструктуры)	ОАО «Корпорация развития Красноярского края»	213,9 млрд. рублей (\$8,6 млрд., финансирование из Инвестфонда – 34,22 млрд. рублей (\$1,39 млрд.)

В настоящее время, на наш взгляд, существует острая необходимость создания региональных центров ГЧП (РЦГЧП) в каждом субъекте РФ, курировать которые будет Центр ГЧП. Работа РЦГЧП должна заключаться в отборе проектов, реализуемых на условиях ГЧП, оценке

эффективности проектов с точки зрения потребностей регионального развития, представлении проектов на утверждение региональным властям, подготовке конкурсов, утверждении контрактной и иной документации, а также создании условий для финансового закрытия сделок в рамках проектов, мониторинга реализации проектов и регулирования условий контрактов.

Структура РЦГЧП должна быть двухуровневой: первым (нижним) звеном будет являться рабочий орган РЦГЧП, который должен быть создан путем преобразования имеющегося отдела или учреждением нового отдела. Полномочия данного отдела заключаются в проведении аналитической работы по вопросам ГЧП. Специалистами его могут стать государственные служащие.

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 главы региона. Задача данного органа – принятие решений на основании разработанных рабочим органом предложений, а также разрешение межведомственных вопросов при организации ГЧП, относящихся к компетенции различных ведомств.

Сегодня во многих регионах на начальных этапах внедрения механизма ГЧП вопрос институционального обеспечения разрешается путем создания профильных отделов, занимающихся исключительно проблемами ГЧП, в структуре министерств, комитетов и департаментов. Наглядным примером служит Комитет по инвестициям и стратегическим проектам, созданный в г. Санкт-Петербурге.

В Республике Татарстан (РТ), например, в 2011 году было создано Агентство инвестиционного развития, основными задачами которого является обеспечение

взаимодействия органов исполнительной власти Республики Татарстан по реализации и сопровождению инвестиционных программ и проектов в сфере государственно-частного партнерства и частных инвестиций на территории Республики Татарстан. Президентом РТ подписан Закон РТ от 01.08.2011г. №50-ЗРТ «О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан», которым установлены цели, задачи, принципы осуществления ГЧП с участием РТ, формы участия РТ в ГЧП, а также гарантии прав частного партнера при заключении и исполнении соглашений.

Кроме того, в настоящее время функционирует экспертный совет по законодательству, связанный с государственно-частным партнерством, который является постоянно-действующим консультативным органом Комитета Государственной Думы по экономической политике и предпринимательству.

Принципиально новым инструментом активной государственной инвестиционной политики, направленной на рост и диверсификацию экономики, является Инвестиционный фонд Российской Федерации (ИФ РФ), предназначенный для софинансирования инвестиционных проектов. Поскольку фонд работает по проектному принципу финансирования, то он является наиболее эффективным источником бюджетного инвестирования по сравнению с федеральными целевыми программами и федеральными программами развития регионов.

При отборе проектов на финансирование из ИФ используются строгие критерии.

Проекты должны быть стратегически важными, иметь положительные социальные эффекты. К тому же необходимо доказать, что проект невозможно реализовать без государственной поддержки (таблица 8.3).

Необходимо отметить, что в течение первых двух лет функционирования ИФ РФ было одобрено 24 проекта ГЧП,

из которых 45% направлены на строительство объектов транспортной инфраструктуры; 30% – на развитие промышленности; 10% на строительство объектов ЖКХ, 5% – на создание инновационной инфраструктуры и 10% – на модернизацию других отраслей народного хозяйства.

Таблица 8.3

Условия предоставления государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации [15]

Требования по составу документов	Качественные критерии отбора	Количественные критерии отбора
сводное заключение Главгосэкспертизы РФ	наличие частного инвестора	финансовая эффективность: NPV>0, IRR>WACC
а) заключение профильного министерства б) заключение инвестиционного консультанта	а) стратегическая важность проекта; б) наличие положительных социальных эффектов; в) невозможность реализации проекта без господдержки	бюджетная эффективность: PIB>1
всего документов порядка 30 наименований	стоимость проектов: - для федеральных - >>5 млрд. руб.; - для региональных - >>500 млн. руб.; - положительное заключение инвестконсультанта	экономическая эффективность: ЭТ>0,01%

До сегодняшнего дня считалось, что данный инструмент ГЧП на фоне других инструментов является наиболее проработанным с нормативной точки зрения соответствующим российской концепции ГЧП. Однако на этот счет существуют разные точки зрения. В настоящее

время институт ГЧП конфликтует с Бюджетным, Градостроительным, Налоговым кодексами, с земельным законодательством. Чтобы механизм заработал, как подсчитали юристы компании «Вегас-Лекс», требуется внести поправки в 124 законодательных акта. Сегодня произошло смешение разнородных функций в рамках одного института ГЧП. При этом структура финансирования продолжает усложняться. Так, например, через Инвестиционный фонд финансируется Российская венчурная компания, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий и др.

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 и т.д.) [13].

В настоящее же время картина складывается совершенно иная. Об этом говорит сравнительное участие Внешэкономбанка и ИФ РФ в реализации проектов транспортной инфраструктуры (исходя из первоначальной стоимости проектов) (табл. 8.4).

Из таблицы 8.4 видно, что доля финансирования Внешэкономбанка во всех проектах ГЧП, за исключением строительства нового выхода на МКАД Федеральной трассы М1 Москва–Минск), является определяющей, а в случае со строительством железнодорожной линии Элегест-Кызыл-Курагино в Республике Тува почти 95,0% общей стоимости проекта. Это касается как финансирования в сравнении с ИФ, так и с общей стоимостью проектов.

Более того, по результатам анализа финансирования проектов ГЧП становится очевидным, что прочие участники проектов свои обязательства не выполняют, либо выполняют не в полной мере. Исходя из этого, мы считаем, что часть функций ИФ по ведению крупнейших проектов ГЧП необходимо передать Внешэкономбанку. Что же касается ИФ, то он может быть переформатирован в сторону большего взаимодействия с региональными органами власти, а также с региональным бизнесом.

Таблица 8.4

Участие Внешэкономбанка и Инвестфонда в реализации проектов транспортной инфраструктуры (исходя из первоначальной стоимости проектов) [18, с.68]

Объект ГЧП	ВЭБ	ИФ	Общая стоимость проекта (в скобках –выделенное финансирование) млрд. руб	% участия ВЭБ
Строительство нового выхода на МКАД Федеральной трассы М1 Москва–Минск	17,3	21,9	37,9 (39,2)	45,6
Строительство скоростной магистрали Москва - Санкт-Петербург (15-58 км)	54,9	48,6	104,6 (103,5)	52,5
Строительство ж/д линии Элегест-Кызыл-Курагино в Республике Тува	125,0	49,3	131,6 (174,3)	95,0
Развитие промышленного производства в Нижнем Приангарье	213,9	62,7	387,7 (276,6)	55,2

Важным институтом активизации ГЧП, регулирующим

особые экономические зоны (ОЭЗ), является Федеральное агентство по управлению ОЭЗ (РосОЭЗ) при Министерстве экономического развития. Данный орган имеет представительства во всех ОЭЗ – Территориальные управления РосОЭЗ. К тому же при РосОЭЗ создан Экспертный совет по технико-внедренческим зонам, который организует и проводит экспертную оценку бизнес-планов, представляемых лицами, претендующих на получение статуса резидента ОЭЗ.

Однако отметим, что в функционировании ОЭЗ необходимо доработать механизм заключения соглашений с резидентами и процесс их отбора. В целях установления доверия частного оператора к данному инструменту ГЧП необходимо придерживаться таких принципов, как открытость при проведении конкурсов, ясные критерии отбора, гласность при обсуждении заявок регионов. Кроме того, эффективность работы ОЭЗ повысится при привлечении не столько бюджетных средств, сколько финансовых ресурсов и ноу-хау крупнейших банков.

В 2006 г. была зарегистрирована ОАО «Российская венчурная компания» (РВК) – один из инновационных механизмов ГЧП, создана для финансовой поддержки сектора высоких технологий. Данный фонд с капиталом в 28,2 млрд. рублей [20], который финансирует не проекты, а фонды, у которых должны быть управляющие компании, отбирающие проекты по конкурсу. При этом управляющая компания за собой должна привести инвестиций в фонд, как правило, больше, чем государственные инвестиции [6, с.155].

Однако необходимо отметить, что для российских инвесторов барьером выхода на рынок является период жизни венчурных проектов. У частных фондов это период составляет семь лет, у фондов, созданных «Российской венчурной компанией» – 10 лет. А «частники» обычно ориентируются на срок инвестиций в три-четыре года.

По мнению Ромашова С., «этот вопрос решаемый. За три года можно создать достаточный прирост стоимости компании. Дело за реализацией механизмов по досрочному выходу из проектов. Инструментом могут стать фонды более поздних инвестиций. Например, фонды прямых инвестиций вполне готовы выкупать у венчурных фондов проекты на поздней стадии развития» [17].

По мнению ряда авторов [19], серьезной преградой на пути развития венчурной высокотехнологичной индустрии является низкий уровень защиты интеллектуальной собственности, поэтому данный факт сдерживает интерес инвесторов к новым российским технологиям. Тем не менее, они видят перспективу применения механизма ГЧП на российском венчурном рынке. В число преимуществ, по их мнению, входит жесткий контроль со стороны государства, который защищает интересы не только частных вкладчиков, но и интересы компаний, в которые осуществляются инвестиции, что повышает доверие к венчурному капиталисту.

Таким образом, рассмотрев зарубежную и отечественную институциональную структуру ГЧП, можно сделать вывод, что в России возможны две схемы управления механизмом ГЧП. В качестве первого варианта предлагаем создание либо федерального органа исполнительной власти типа Центрального управления проектами ГЧП, в составе которого предполагается функционирование департаментов анализа входящей информации, мониторинга инновационной деятельности предприятий и департамента в зависимости от отрасли реализации проекта, либо специального органа при Правительстве РФ, например, федерального фонда ГЧП ответственного за реализацию проектов ГЧП.

Второй вариант предусматривает приспособление

существующей системы управления объектами производственной инфраструктуры, придав ей дополнительные полномочия, например, за счет организации в составе соответствующих министерств специальных комитетов по вопросам ГЧП. Таким специальным органом может быть Комитет по контролю за реализацией проектов ГЧП, который должен находиться в составе Министерства регионального развития.

К тому же, 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.

Целесообразным было бы органам государственной власти разработать Программу развития ГЧП в качестве составной части Программы комплексного социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

В России на сегодняшний день реально обозначено многообразие форм ГЧП, но как система, планомерно охватывающая единое экономическое пространство страны, партнерство пока не работает. 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. Соответственно, требуются принципиальные изменения системы управления механизмом ГЧП, а именно создание единого органа по вопросам ГЧП, функции и обязанности которого должны отвечать целям и условиям модернизации экономики, а также формирование

соответствующей институциональной среды, которая включает в себя экономические рычаги и стимулы, создающие условия для развития различных форм и моделей ГЧП.

Литература

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Меморандум о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк) от 27 июля 2007 года №1007-р.

2. Воротников А.М. ГЧП – приоритетное направление деятельности Внешэкономбанка: презентация / А.М. Воротников. – г. Тула. - 2008. – 10 октября

URL: tula-forum.ru/program2008...vorotnikov2.ppt

3. Гладов А.В. Зарубежный опыт реализации ГЧП: общая характеристика и организационно-институциональные основы / А.В. Гладов, А.М. Исупов, С.А. Мартышкин // Вестник СамГУ. – 2008. - №7. – С.36-55.

4. Дансаранова С. Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России: дис. канд. экон. наук /С. Дансаранова. - Улан-Удэ, 2007. - 140с.

5. Зельднер А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства (научный доклад) / А.Г. Зельднер. – М.: Институт экономики РАН, 2010. – 42с.

6. Зельднер А.Г. Партнерские отношения государства, бизнеса и общества в условиях смешанной экономики /А.Г. Зельднер. – М.: Экономические науки, 2010.– 216с.

7. Кабашкин А.В. Возможности использования различных форм государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации /А.В. Кабашкин //Экономика. – 2008. - №3. – С.62-68.

8. Кабашкин В.А. и др. Развитие государственно-частного партнерства в регионах России /В.А. Кабашкин. - Белгород: ЧПЦ «Политерра», 2008. – 466с.

9. Киямова Э.Р. Основные направления совершенствования институциональной среды государственно-частного партнерства в условиях инновационной экономики /Э.Р. Киямова //Вестник экономики, права и социологии. – 2013. - №1. – С.61-63.

10. Кнупфер Вернер. Государственно-частные партнерства (ГЧП) в контексте использования современных форм управления комплексами недвижимости.

URL: <http://www.duma.gov.ru/sobstven/analysis/corporation/161007/5knuufer.htm>

11. Корчагина А.С. Условия развития государственно-частного партнерства в современной экономике России / А.С. Корчагина // Вестник Саратовского государственного технического университета. – 2011. – №2 (выпуск 1). – С.284-292.

12. Коуз Р. Нобелевская лекция «Институциональная структура производства». / Природа фирмы / Р.Коуз. - М: Дело, 2001.

13. Круглый стол Совета Федерации «Государственно-частное партнерство в инвестиционной деятельности: проблемы, пути их решения, законодательное обеспечение». – 2008. – 23 апреля. URL:<http://www.council.gov.ru/files/journalsf/number/20081017123651.pdf>

14. Малый В. Концепция делового партнерства и развитие организаций в современной России / В. Малый. – Саратов, 2004.

15. Национальный доклад «Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве». Ассоциация менеджеров. - М., 2007. - URL:http://europeandcis.undp.org/uploads/public/file/PPP%20Report_2007_Russian%20version.pdf

16. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт // Альманах «THEISIS». Т.1. – Вып.2. –1993. - С. 69-90.

17. Ромашов С. Приватный венчур / С. Ромашов // Private Banking&Wealth Management. – 2010. – 7 июля. URL:<http://pbwm.ru/articles/privatnyy-venchur>

18. Селезнев П.Л. ГЧП и его эффективность в институциональных преобразованиях экономики: дис. канд. экон. наук / П.Л. Селезнев. - Москва, 2010. - 158с.

19. Шеховцов М. Проблемы и перспективы российского венчурного рынка / М. Шеховцов, И. Балашов// ВЭС. – 2007. - №1.- URL:http://www.u-f.ru/ru/Archive/2007/3/11/Abroad/ID_6497

20. URL: <http://www.rusventure.ru/company/brief>

21. URL: www.vcb.ru

22. URL: www.weiom.ru