

Е. Н. Сидорова, Д. А. Татаркин

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ¹

В статье исследуются институциональные основы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Анализ препятствий более широкому внедрению государственно-частного партнерства в России выявил много нерешенных вопросов. Прежде всего — это пробелы в законодательстве, ряд серьезных институциональных ограничений. В настоящей статье показана роль государственных институтов в развитии взаимодействия власти и бизнеса. Определено, что для каждой страны и региона существенное значение имеет выявление наиболее приоритетных отраслей применения механизмов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, законодательная база, институциональные основы, Инвестиционный фонд РФ, госкорпорации, венчурные инновационные фонды, особые экономические зоны

Социально-экономическое развитие России, ее место в мировом экономическом и научно-техническом пространстве мирового сообщества зависят от того, насколько эффективно бу-

дут формироваться структура экономики и поддерживаться ее конкурентные преимущества. Мировой опыт показывает, что взаимодействие власти и бизнеса является необходимым условием развития каждого государства, фактором нормального функционирования рыночной экономики. Без стратегического партнерства государства и частного сектора практически невозможно реализовать стратегию эффективного

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке проекта 09-С-6-1003 «Закономерности, тенденции, финансовые условия и механизмы территориально-структурной организации производительных сил территориальных систем разного уровня».

экономического роста как страны в целом, так и ее регионов.

В активно развивающейся российской экономике по мере роста общественных потребностей ощущается все возрастающая недостаточность бюджетного финансирования. В то же время имеются крупные инвестиционные проекты, реализация которых вследствие их масштабности и социальной значимости не может быть передана во власть одних только рыночных механизмов. Таковы, например, проекты, касающиеся сфер национальной безопасности, поддержки правопорядка, жилищно-коммунального хозяйства, топливной промышленности, энергетической и транспортной инфраструктуры.

В каждой из названных сфер необходим постоянный контроль государства за качеством предоставляемых услуг, за тарифной политикой, за соблюдением правил безопасности, регламентацией конкуренции и т. п. Именно в этих сферах, нуждающихся в контроле со стороны государства и не обеспечивающих быстрой отдачи от вложенных инвестиций, наиболее целесообразно развивать механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП). При этом следует исходить из того, что ГЧП не является инструментом, который сам по себе может кардинально повысить уровень инвестиций и качество инфраструктурных проектов в России. Развитие ГЧП является не самоцелью, а одним из механизмов устойчивого развития экономики России, способных реально воздействовать на качественное изменение структуры национальной экономики, повышать ее конкурентоспособность.

Нормативно-правовая база реализации механизмов ГЧП в Российской Федерации

На федеральном уровне понятие «государственно-частное партнерство» юридически не закреплено, хотя оно и широко применяется в различных нормативных актах, в частности в Бюджетном кодексе Российской Федерации, ряде федеральных программных документов и целевых программ.

В значительной степени это связано с недостаточной проработанностью законодательной базы, начиная от уяснения самого понятия и заканчивая регламентацией отношений собственности, которые возникают в процессе и в результате такого сотрудничества. Степень недопонимания самой сути термина была определена в ходе обсуждения на Международной конфе-

ренции «Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой»: «...И в отечественных, и в международных аналитических материалах отмечаются типичные ошибочные трактовки ГЧП, которые ведут к резкому увеличению рисков неэффективности проектов. Например, часто встречается позиция, что ГЧП — это просто любое взаимодействие бизнеса и власти и, соответственно, оно не требует никакого нормативного и организационного обеспечения отдельно от уже существующего для рынка и государственной администрации... Кроме того, бытует заблуждение, что развитие ГЧП не требует специальных компетенций государственных муниципальных служащих и, следовательно, не нужны никакие программы вложения в их подготовку» [5].

Для нормального функционирования системы ГЧП абсолютно необходимо четкое законодательное регулирование и организационное обеспечение всех сторон взаимодействия участников государственно-частного партнерства. Довольно значительный, существенно различающийся в силу национальных правовых традиций опыт правового регулирования ГЧП накоплен за рубежом. К примеру, в странах с системой общего права такие законы могут вообще отсутствовать, все условия по ГЧП включаются в договор. Другой опыт — США, где создана разветвленная система законодательных актов, регламентирующих ГЧП. В развивающихся странах правовая основа ГЧП ограничена законом о концессиях (Чили, Перу, Индия, ряд стран СНГ) и частично — законом о государственных закупках.

В Российской Федерации также принят ряд законодательных актов, регламентирующих партнерство государства и частного сектора.

Наряду с упомянутым Бюджетным кодексом РФ ГЧП в России регулируется как общим законодательством, так и специальными законами. К нормативным документам федерального уровня относятся Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон от 2007 г. «О внесении изменений в отдельные акты РФ в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности», Таможенный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 2006 г. «О защите конкуренции», Федеральный закон от 1995 г. «О соглашениях о разделе про-

дукции» (с последующими изменениями), закон от 21.12.01 № 178-ФЗ (в редакции от 26.04.07) «О приватизации государственного и муниципального имущества» и другие.

Первым официальным документом в Российской Федерации, в котором были сформулированы основные понятия ГЧП и представлен план развития его механизмов, стала «Программа экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)» (далее — Программа), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. №38-р.

В Программе, в частности, было отмечено, что развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры. ГЧП предполагает использование лизинговых и концессионных механизмов, финансирование с привлечением частных инвестиций социальных программ и инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, отмечалось, что развитие институтов государственно-частного партнерства определяется в качестве одного из основных приоритетов социальной и экономической политики на «данном этапе» (2008–2012 гг.).

Наряду с упоминанием ГЧП в программных документах, определяющих развитие России на перспективу, можно говорить о том, что на федеральном уровне создана определенная правовая база, регламентирующая отдельные аспекты государственно-частного партнерства. Основными нормативными правовыми актами в данной сфере являются:

— Федеральный закон от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;

— Федеральный закон от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 2008 г.);

— Федеральный закон от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в

Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями, 2007 г.);

— федеральные законы, регламентирующие создание и деятельность государственных корпораций;

— постановление Правительства Российской Федерации от 01.03.2008 г. №134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»;

— постановление Правительства РФ от 24.08.2006 г. №516 «Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания»»;

— Федеральный закон «О банке развития» от 17.05.2007 г. №82-ФЗ и другие законодательные акты.

Помимо формирования законодательной базы на федеральном уровне разрабатываются и другие инструменты ГЧП, позволяющие шире использовать частную инициативу и инвестиции в реализации государственных задач. В частности, Правительство РФ прорабатывает возможность выпуска инфраструктурных облигаций, позволяющих концессионерам, частным партнерам по концессионным соглашениям привлекать денежные средства на фондовом рынке.

В развитие федерального законодательства разрабатываются региональные нормативные документы, регламентирующие механизмы ГЧП. На региональном уровне отдельные нормативные правовые акты закрепляют понятие ГЧП, его формы, порядок и условия участия субъекта в государственно-частных партнерствах. Вместе с тем ввиду отсутствия единого федерального закона в региональных нормативных актах нет единообразия в определениях. Законы субъектов РФ, регулирующие правоотношения в сфере ГЧП, неоднородны по структуре, в них существенно различаются условия вступления региона в государственно-частные партнерства, во многих не прописаны гарантии и распределение рисков, что мешает широкому распространению ГЧП.

На основе действующего законодательства и принятых нормативных актов у государства сложился достаточно широкий набор инструментов финансирования и иного стимулирования, которые могут использоваться государством во взаимодействии с бизнесом на основе принципов ГЧП [4]:

— снижение ставки по региональным и местным налогам;

— субсидии и субвенции за счет бюджетных средств, предоставляемые бизнесу для осуществления проектов в рамках ГЧП (согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 г. №145-ФЗ, данная возможность может быть предусмотрена федеральной или региональными целевыми программами, а также федеральными законами, органами власти субъектов РФ, решениями органов местного самоуправления в соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса РФ);

— бюджетные ассигнования (в соответствии с условиями, установленными Бюджетным кодексом РФ, законодательством о государственных закупках и другими нормативными актами, регламентирующими порядок государственных расходов);

— финансирование обеспечения размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и заключение государственного или муниципального контракта на выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на срок более 1 года (в соответствии со ст. 72 Бюджетного кодекса РФ);

— бюджетные кредиты (в соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, бюджетный кредит — форма финансирования расходов, которая шире предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах);

— инвестиционный налоговый кредит (в соответствии со ст. 66, 67 Налогового кодекса РФ, инвестиционный налоговый кредит представляет собой такое изменение срока уплаты налога, при котором организации при наличии необходимых оснований предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов);

— отсрочки или рассрочки в уплате налогов (например, в отношении ГЧП, имеющего сезонный характер деятельности, либо при наступлении рисков — оснований, перечисленных в ст. 61–65 Налогового кодекса РФ от 31.07.1998 г. №146-ФЗ);

— компенсация снижения процентной ставки по кредитам для участников ГЧП в профессиональном образовании, выданным кредитно-финансовыми организациями (данная возможность может быть предусмотрена федеральной или региональной целевыми программами, а также фе-

деральными законами, органами субъектов РФ, решениями органов местного самоуправления в соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса РФ);

— предоставление обеспечений по обязательствам субъектов ГЧП в профессиональном образовании, основанным на договорах кредита, займа и лизинга;

— осуществление государственных закупок на поставку товаров, выполнение работ (оказание услуг) по профилю, связанному с предметом ГЧП, в профессиональном образовании;

— снижение ставки арендной платы за землю и другое имущество для коммерческих организаций — участников ГЧП в профессиональном образовании;

— содействие в продвижении результатов, получаемых вследствие реализации партнерских проектов в рамках ГЧП; предоставление доступа к рекламе на льготных условиях для участников ГЧП.

Со стороны частного предпринимательства в качестве инструментов финансирования могут быть использованы:

— прямое финансирование, заключающееся в предоставлении ресурсов по реализации конкретного проекта (финансовые вложения в инвестиционный проект, инвестирование в уставный капитал, в строительство новых имущественных объектов, в эксплуатацию существующих имущественных объектов, предоставление средств на проведение НИОКР, финансирование целевого набора студентов и т. д.);

— косвенное финансирование, характеризующееся объединением ресурсов для удовлетворения общих потребностей субъектов сферы образования через общественные и благотворительные фонды.

Несмотря на ряд принятых законодательных актов, призванных регулировать сферу партнерских отношений между государственным и частным сектором, следует отметить, что в силу ограниченности круга рассматриваемых вопросов, недостаточности проработки регламента их действия вопрос законодательного обеспечения ГЧП остается нерешенным. На настоящий момент российское законодательство предлагает инвесторам очень ограниченный набор возможных вариантов сотрудничества с государством.

Вопросы развития законодательной базы взаимодействия государственного и частного секторов, совершенствования механизмов ГЧП находятся в центре внимания ученых и практи-

ков. Об этом свидетельствуют предпринимаемые государственными органами меры и усилия по развитию институциональных основ взаимодействия государства и бизнеса, а также многочисленные конференции, круглые столы, проводимые на самом высоком уровне с участием крупных специалистов в вопросах инвестирования развития экономики страны и регионов.

Ключевым вопросом дискуссии в рамках круглого стола «Государственно-частное партнерство: первоочередные меры совершенствования нормативно-правовой базы» [6], состоявшегося в октябре 2008 г., стала тема развития законодательного обеспечения партнерства государства и бизнеса, в частности вопрос о целесообразности принятия единого федерального закона, посвященного ГЧП. «На сегодняшний день существует две прямо противоположные позиции по отношению к закону о ГЧП. Первая заключается в том, что единый федеральный закон не нужен, а необходимо лишь взять всю совокупность нормативных актов и провести их модернизацию. Вторая сводится к тому, что необходим единый федеральный закон о ГЧП, который будет устанавливать экс-юрисдикционность крупных ГЧП-проектов по отношению к различным законам, которые регулируют инвестиционные проекты».

Именно вторую точку зрения разделяют большинство специалистов, авторов статей по вопросам ГЧП. Совершенно прав Я. Кузьминов, обосновывая в своем выступлении на международной конференции «Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой» [5], необходимость принятия федерального закона о государственно-частном партнерстве: «В настоящее время наблюдаются многочисленные попытки субъектов Российской Федерации самим в условиях некоего вакуума на федеральном уровне законодательно определиться с регулированием. Но тиражирование такого рода региональных законодательных инициатив неизбежно войдет в противоречие с федеральным законодательством и может лишь усугубить ситуацию. Видимо, надо ускорить принятие специального федерального закона о формах и механизмах ГЧП, допускаемых в Российской Федерации».

Несомненно, принятие федерального закона помогло бы снять часть возникающих проблем, позволило бы выработать концепцию поэтап-

ного введения и использования моделей государственно-частного партнерства. Вместе с тем он должен аккумулировать уже существующую базу, учесть накопленный опыт и минимизировать возможные противоречия с принятыми ранее региональными актами, на основе которых уже реализуются конкретные проекты. По оценкам специалистов, для того чтобы ГЧП заработало на полную мощность необходимо внести изменения более чем в 120 законов и нормативных актов [3].

Государственные институты развития ГЧП в России

В соответствии с программными документами Правительства Российской Федерации и действующим законодательством, институтами развития ГЧП и эффективными инструментами взаимодействия государства и бизнеса должны стать:

- Инвестиционный фонд Российской Федерации;
- государственные корпорации;
- венчурные инновационные фонды;
- особые экономические зоны.

1. Инвестиционный фонд Российской Федерации. Инвестиционный фонд Российской Федерации сформирован 1 января 2006 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. №694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации». Основным его отличием от других институтов развития (Внешэкономбанк, ОАО «Особые экономические зоны», ОАО «Российская венчурная компания», Фонд реформирования жилищно-коммунального хозяйства и др.) является отсутствие организационно-правовой формы. Согласно статье 179.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Инвестиционный фонд является целевой статьей федерального бюджета, подлежащей использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах ГЧП.

Это обстоятельство предопределяет порядок управления активами Фонда. Полномочия заключать инвестиционные соглашения о предоставлении государственной поддержки для реализации проектов за счет средств Инвестиционного фонда от имени Правительства Российской Федерации предоставлены Минэкономразвития РФ и федеральным органам власти, являющимся

ответственными исполнителями инвестиционных проектов. Министерство регионального развития России наделено данными функциями с момента внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2004 г. №501 «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» и в постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 г. №40 «Об утверждении Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации». (Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2007 г. №701 «О некоторых вопросах структуры и организации деятельности Министерства регионального развития Российской Федерации»).

Дополнительно Правительством Российской Федерации было принято постановление от 1 марта 2008 г. №134 «Об утверждении правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации», согласно которому регионам было предоставлено использовать этот финансовый инструмент для решения своих инвестиционных задач.

В течение 2009 г. в Министерство регионального развития России поступили 53 заявки более чем от 30 субъектов Российской Федерации на предоставление государственной поддержки за счет средств Фонда для реализации региональных инвестиционных проектов. Общая стоимость указанных проектов — около 200 млрд руб., в том числе: общая сумма запрашиваемых средств Фонда — около 26,3 млрд руб., объем инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов — 14 млрд руб., частных инвесторов — около 130 млрд руб. Из указанных выше региональных инвестиционных проектов 9 одобрено Правительственной комиссией по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение. Их общая стоимость составляет 16,3 млрд руб., в том числе средства Фонда — около 2 млрд руб. [2].

Практически все проекты, осуществляемые Инвестиционным фондом Российской Федерации, — это проекты по развитию инфраструктуры. Об этом свидетельствует структура проектов, осуществленных на конец 2009 г., по которым было открыто финансирование: железнодорожное сообщение — 7 проектов (54%); автомобильное сообщение — 3 проекта (23%);

производство — 2 проекта (15%); ЖКХ — 1 проект (8%).

Объемы финансирования проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации, предусмотренные паспортами проектов, характеризуются следующими данными: 2006 г. — 11713,8 млн руб.; 2007 г. — 28541,12 млн руб.; 2008 г. — 98744,65 млн руб.; 2009 г. — 143608,65 млн руб. [2].

2. Государственные корпорации. Существование государственных корпораций как организационно-правовой формы некоммерческих организаций предусмотрено статьей 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в которой говорится, что госкорпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

В настоящее время существует семь госкорпораций: «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», «Агентство по страхованию вкладов», «Российская корпорация нанотехнологий» (ГК «Роснано»), «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», Госкорпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции (ГК «Ростехнологии»), Госкорпорация по атомной энергии (ГК «Росатом»), Госкорпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (ГК «Олимпстрой»).

Каждая госкорпорация создается на основании специального федерального закона, а потому в отличие от всех других юридических лиц не имеет учредительных документов. Фактически госкорпорации обладают не только исключительным статусом (в сравнении с другими юридическими лицами, особенно некоммерческими организациями), но и принципиально различными полномочиями, иногда публично-правового характера.

Особую роль в реализации механизмов ГЧП играет государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности». Внешэкономбанк (ВЭБ) — финансовый институт развития, созданный для финансово-банковского обеспечения реализации государственной экономической и промышленной политики.

ВЭБ играет важную роль в содействии модернизации и диверсификации экономики РФ и повышении ее конкурентоспособности. Наряду с Инвестиционным фондом РФ Внешэкономбанк является одним из ключевых институтов инвестиционной политики государства, основанных на государственно-частном партнерстве. Согласно «Стратегии развития Внешэкономбанка до 2012 г.», главная его задача заключается в развитии механизмов ГЧП. Поставлена задача — к 2012 г. довести долю финансируемых проектов на основе ГЧП до 30% кредитного портфеля банка. Цель Внешэкономбанка — обеспечение финансирования проектов, которые в силу низкой доходности, высоких рисков или долгосрочности реализации непривлекательны для частного финансирования. В первую очередь, такими проектами для Внешэкономбанка являются инфраструктурные проекты. Проекты создания социальной инфраструктуры (школы, больницы и т. п.) также входят в число приоритетных направлений, финансируемых Банком.

3. Венчурные инновационные фонды.

Еще одним из институтов ГЧП является ОАО «Российская венчурная компания», созданная в 2006 г. в целях стимулирования создания в России собственной базы венчурного инвестирования, развития инновационных отраслей экономики и продвижения новых технологий и наукоемких технологических продуктов на международный рынок. Программу развития такого сегмента инвестиционной деятельности, как венчурное инвестирование, ОАО «Российская венчурная компания» выстраивает путем точечных вложений в венчурные фонды, создаваемые частными управляющими компаниями — победителями конкурсного отбора.

Основной задачей венчурного инвестирования является содействие росту конкретного бизнеса путем предоставления определенной суммы денежных средств в обмен на долю в уставном капитале или на пакет акций определенного размера. Через определенное время происходит обратный процесс — выкупленные акции (доли в уставном капитале) передаются прежним владельцам, а венчурный фонд получает прибыль. Особенность деятельности данных фондов заключается в том, что они выступают посредниками между инвесторами и объектами инвестирования.

Проблема широкого применения данной формы финансирования заключается в том, что

законодательство разрешает формирование венчурных фондов только в организационно-правовой форме закрытых паевых инвестиционных фондов (ЗПИФ), в которые все средства должны быть вложены сразу, а не по мере формирования портфеля проектов. Такая форма организации венчурного финансирования, как ЗПИФ, требует, чтобы были подобраны заведомо беспроигрышные проекты, поскольку инвесторы, вкладывающиеся в венчурный фонд, должны все деньги выделить сразу, а не по частям.

В этой связи венчурный капитал обладает своими особенностями: он инвестируется в проекты с повышенным риском (в основном инновационные проекты) и рассчитан на получение высокой нормы прибыли.

ОАО «Российская венчурная компания» как государственный «фонд фондов» и институт развития Российской Федерации является одним из важнейших механизмов в деле построения национальной инновационной системы, развития инновационной экономики. К настоящему времени ОАО «Российская венчурная компания» завершила формирование шести венчурных фондов в форме закрытых паевых инвестиционных фондов с общей капитализацией 17,183 млрд руб.: «ВТБ Фонд венчурный» (объем капитала 3,061 млрд руб.), «Биопроцесс Кэпитал Венчурс» (3,0 млрд руб.), «Максвелл Биотех» (3,061 млрд руб.), «Лидер-Инновации» (3,0 млрд руб.), «Тамир Фишман Си Ай Джи» (2 млрд руб.), «Новые технологии» (3,061 млрд руб.). Доля Российской венчурной компании в каждом фонде составляет 49%, средства частных инвесторов — 51% [7].

В рамках ГЧП сформированы 20 региональных венчурных фондов в 18 субъектах Российской Федерации в форме закрытых паевых инвестиционных фондов с общей капитализацией от 120 млн руб. (венчурные фонды Томской области и Красноярского края), до 800 млн руб. (венчурные фонды г. Москвы, Красноярского края, Республики Татарстан). При общей капитализации фондов в сумме 7,42 млрд руб. в структуре фондов средства федерального бюджета составляют 25%, средства бюджетов субъектов Российской Федерации — 25%, и вложения частных инвесторов — 50% [7].

4. Особые экономические зоны. Институт особых экономических зон (ОЭЗ) в Российской Федерации как вид государственно-частного партнерства создавался давно с целью при-

влечения частных инвестиций, путем предоставления льгот по налогообложению, а также таможенных льгот. Однако создать работоспособный механизм удалось лишь после принятия Федерального Закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». С принятием Закона все ранее действующие на территории Российской Федерации особые экономические зоны прекратили свое существование, за исключением особых экономических зон в Калининградской и Магаданской областях. Положения Закона не распространяются на деятельность указанных особых экономических зон, их деятельность регулируется отдельными законами.

В соответствии с Законом, ОЭЗ, за исключением портовой особой экономической зоны, создаются на 20 лет. Портовые особые экономические зоны создаются на 49 лет. Срок существования особой экономической зоны продлению не подлежит. В связи с упразднением Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 г. №1107 Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) его функции переданы Министерству экономического развития Российской Федерации.

В соответствии с положениями указанных федеральных законов в Российской Федерации могут создаваться особые экономические зоны четырех типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые.

Идея особых экономических зон — это формирование точек роста на специально выделенных территориях за счет привлечения инвестиций на льготных условиях. Статус ОЭЗ присваивается по результатам федерального конкурса, на котором рассматриваются заявки регионов. Для инвесторов механизм особых экономических зон ОЭЗ предполагает преференции по трем направлениям: налоговые и таможенные льготы, государственное финансирование инфраструктуры, снижение административных барьеров. Для региона выгоды от ОЭЗ, на первый взгляд, менее очевидны. Налоговые льготы в основном предоставляются за счет субъекта Федерации и муниципальных образований. Кроме того, от них требуется участие в финансировании строительства инфраструктуры. Поэтому в течение первых 3-5 лет заметных бюджетных эффектов от особой экономической зоны на региональном

уровне не возникает. Однако сразу же появляются другие позитивные результаты: улучшается имидж региона, появляются новые рабочие места, увеличиваются инвестиции. Кроме того, более интенсивно начинает развиваться бизнес на территории, смежной с ОЭЗ, где льготный режим отсутствует.

К настоящему времени на территории России созданы четыре промышленно-производственные зоны («Алабуга» в Республике Татарстан и «Липецк» в Липецкой области, «Титановая долина» в Свердловской области, «Тольятти» в Самарской области); четыре технико-внедренческие зоны («Зеленоград» в г. Москва, «Дубна» в Московской области, в г. Санкт-Петербург, г. Томск).

Федеральный закон № 76-ФЗ от 3 июня 2006 г. внес изменения и дополнения в ФЗ №116-ФЗ, что позволило создать семь туристско-рекреационных зон («Куршская коса» в Калининградской области, «Новая Анапа» в Краснодарском крае, «Кавказские Минеральные Воды» в Ставропольском крае, «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае, «Алтайская Долина» в Республике Алтай, «Байкальская Гавань» в Республике Бурятия, «Ворота Байкала» в Иркутской области).

Федеральным законом от 30 октября 2007 г. №240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» созданы три портовые зоны (в гг. Ульяновск, Советская Гавань, Красноярск).

Анализ нормативной базы формирования особых экономических зон, а также опыт их практического воплощения позволяют сделать вывод о том, что несмотря на перспективность, очевидную экономическую необходимость особых экономических зон, а также на достаточно проработанный правовой механизм их функционирования существует ряд обстоятельств, препятствующих развитию данного института:

— предоставление для осуществляющих предпринимательскую деятельность в особых экономических зонах резидентов льгот по уплате определенных видов налогов является необходимым, но далеко не достаточным условием эффективности функционирования ОЭЗ. При организации особых экономических зон речь могла бы идти о создании более широкой системы стимулов, способствующих при-

влечению в ОЭЗ потенциальных инвесторов, например:

- предоставление компаниям, не являющимся резидентами ОЭЗ, возможности принимать участие в проектах, реализуемых внутри ОЭЗ;

- обеспечение возможности беспоплатно вывозить товар, произведенный в ОЭЗ, на территорию страны и за ее пределы для доработки, испытаний и демонстраций;

- снятие временных ограничений по деятельности ОЭЗ, так как цели, ради которых создаются ОЭЗ, имеют долгосрочный характер, а ограничение времени действия обоснованно в большей степени для оффшорных зон, где не ставятся задачи создания высокотехнологичных товаров;

- правовое регулирование государственно-частного партнерства в Российской Федерации недостаточно привлекательно для иностранных инвестиций; соглашения, заключаемые между органами власти, органом управления особыми экономическими зонами, с одной стороны, и субъектами гражданского права — с другой, не носят характера международного контракта;

- порядок заключения соглашений о государственно-частном партнерстве не соответствует унифицированным правилам.

Наряду с вышеперечисленными одна из основных идей создания технико-внедренческой ОЭЗ состоит в концентрированном сосредоточении объектов инновационной инфраструктуры. К ним относятся центры коллективного пользования с дорогостоящим оборудованием, которые служат базой для проведения фундаментальных и прикладных научных исследований. Именно эти объекты должны стать точками роста, вокруг которых будут формироваться инновационные компании. Без этого простое территориальное соседство даже очень высокотехнологичных предприятий не даст заметного синергетического эффекта.

Однако существует ряд проблем, не решенных на государственном уровне, которые тормозят развитие инновационных компаний даже в условиях технико-внедренческих зон. Первая и основная — отсутствие механизма защиты рынка для отечественного производителя инновационного продукта перед его зарубежными конкурентами. Зачастую государственные заказы на высокотехнологичную продукцию выполняются зарубежными компаниями. Для бы-

строго решения конкретных проблем это, может быть, и оправданно, но с точки зрения развития собственной инновационной индустрии это неперспективно, заметно задерживает прогресс и инновационное развитие собственной экономики, особенно в условиях ограниченности финансовых ресурсов. Необходимы меры на государственном уровне, направленные на защиту внутреннего рынка от прямых продаж зарубежных инновационных продуктов, усилия должны быть направлены на развитие отечественного производителя, создание совместных предприятий с зарубежными партнерами.

Второй проблемой является отсутствие государственной политики предоставления преимуществ инновационной продукции при проведении конкурсных торгов. Существующие на сегодняшний день процедуры реализации предполагают единый подход к производителю традиционной, иногда устаревшей продукции и изготовителю инновационных изделий, созданных в результате длительной научно-исследовательской работы, строительства новых материальных и производственных активов и т. д. По вполне понятным причинам в большинстве случаев цена инновационной продукции оказывается на конкурсах выше, чем цена традиционной. Но в расчете за весь срок эксплуатации она будет гораздо более низкой.

Помимо вышесказанного, эффективное функционирование ТВЗ возможно только тогда, когда там размещается полный цикл — от фундаментальных исследований до мелкосерийного производства наукоемкой продукции. В этом случае становится реально окупить высокие затраты на начальной стадии доходами от реального производства, получаемыми практически на той же площадке и в том же льготном режиме. Такая практика распространена в ведущих мировых инновационных державах.

Практика показывает, что особые экономические зоны можно и нужно развивать. Именно они могут стать одним из локомотивов будущего роста. Однако для этого необходимо внести ряд корректив в практику их создания и функционирования:

- стимулировать привлечение частных инвестиций в создание инфраструктуры ОЭЗ, опираясь на концессионные механизмы;

- законодательно оформить возможность создания особых экономических зон регионального уровня;

— увеличить налоговые стимулы ОЭЗ за счет льгот по федеральным налогам;

— расширить перечень разрешенных видов деятельности для портовых и технико-внедренческих ОЭЗ;

— использовать механизм ОЭЗ, в первую очередь, для стимулирования экономического роста в проблемных регионах;

— расширить возможности влияния регионов на функционирование ОЭЗ вплоть до передачи отдельных зон в управление субъектам Федерации. Также возможно создание частных управляющих компаний;

— стимулировать предоставление дополнительных сервисов резидентам ОЭЗ (консалтинговые, юридические, финансовые услуги, образовательные услуги, аренда оборудования и т. д.);

— максимально быстро завершить процесс создания первых портовых зон, решение по которым было принято Правительственной комиссией еще в июне 2008 г.;

— объявить новый конкурс на создание ОЭЗ промышленно-производственного типа.

В целом российские особые зоны имеют большой потенциал развития за счет частных инвестиций. Главное — определить справедливые для всех правила игры.

Важной составной частью стратегий, направленных на решение важнейших проблем в экономике и социальной сфере страны, должны стать отраслевые и региональные стратегии ГЧП. Существенное значение имеет определение наиболее приоритетных отраслей для применения ГЧП для каждой страны и региона. Привлечение инвестиций сразу во все отрасли экономики в полном объеме практически невозможно, к тому же существуют отрасли, в которые необходимо инвестировать в первую очередь. Кроме того, отрасли, в которые нужно инвестировать с помощью привлечения частного сектора, существенно различаются в странах с разным уровнем экономического развития.

В настоящее время в России концессионные соглашения используются в основном в ЖКХ, при строительстве автодорог, железных дорог и портов. Однако государственно-частное партнерство может эффективно использоваться и в других отраслях. На этапе развития концессионного законодательства, разработки новых методов взаимоотношений между государством и бизнесом в России важным моментом явля-

ется определение приоритетных отраслей для развития партнерства. Для выявления отраслей, в которых применение механизмов ГЧП наиболее перспективно, представляет интерес зарубежный опыт. Анализ практики применения ГЧП за рубежом показал, что такие механизмы успешно применяются в транспортной инфраструктуре (автодороги, железные дороги, аэропорты, порты, трубопроводный транспорт), в социальной сфере (здравоохранение, образование, развлечение, туризм), в ЖКХ (водоснабжение, электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.), в других сферах (тюрьмы, оборона, объекты военной сферы). При этом лидирующей является транспортная инфраструктура, за ней с небольшим отрывом следует социальная инфраструктура.

Согласно опубликованным данным, анализ использования ГЧП по странам в зависимости от уровня социально-экономического развития выявил ряд особенностей [1]. Так, по сравнению с общей картиной, в странах Большой семерки (США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония) проекты ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры стоят далеко не на первом месте. В этих странах на первом месте — здравоохранение (184 из 615 проектов), на втором — образование (138 проектов), на третьем — автодороги (92 проекта).

Анализ показал, что в каждой из стран Большой семерки имеется своя наиболее приоритетная отрасль по использованию механизмов ГЧП. Так, в США такой отраслью является строительство автодорог (32 из 36 проектов), в Великобритании — здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии — образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде и Франции — здравоохранение.

На основе проведенного анализа исследователи [1] пришли к ряду выводов: в тех странах, которые характеризуются наличием развитой рыночной экономики, высоким уровнем производительности труда и уровнем потребления ВВП на душу населения, где государством гарантируется высокий уровень социальной защиты, где велика средняя продолжительность жизни и наблюдается высокое качество медицинского обслуживания и образования, ГЧП используется чаще в отраслях здравоохранения и образования, что соответствует политике, проводимой государством.

В других развитых странах (Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур) на первом месте по применению механизмов ГЧП находится отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог (93 проекта), а за ней уже следуют с весьма значительным отрывом здравоохранение (29 проектов), образование (23 проекта).

Основной вывод авторов данного исследования заключается в том, что существует корреляция между уровнем развития страны и отраслью, которая выбирается в качестве приоритетной для привлечения в нее инвестиций на основе ГЧП. В странах с высоким уровнем социально-экономического развития ГЧП активно применяется в социальной сфере и в развитии инфраструктуры. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой указанные отрасли (за исключением автодорог) не являются приоритетными. Учитывая более низкий уровень экономического развития в этих странах, на первое место по приоритетности привлечения инвестиций с помощью ГЧП должна выйти транспортная инфраструктура, а именно строительство и реконструкция автодорог, портов, железных дорог и др.

Так, в странах Центральной и Восточной Европы (Болгария, Чехия, Венгрия, Хорватия, Польша, Румыния); в странах Балтии (Латвия); странах СНГ (Украина), здравоохранение и образование находятся далеко не на первом месте. По применению ГЧП лидируют автодороги, строительство мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов. Им уделяется внимание в первую очередь, в них вкладываются средства.

Приведенные данные, безусловно, представляют интерес. Однако трудно по ним сделать однозначные выводы о том, что лежит в основе

принимаемых решений при выборе объектов для осуществления проектов ГЧП: уровень социально-экономического развития стран или приоритеты государственной политики. Скорее всего, и то и другое.

Опыт последних лет показывает, что российская модель ГЧП тяготеет в основном к решению инфраструктурных задач. Ответственность за развитие инфраструктуры транспорта, городского хозяйства, социальной сферы несут органы государственного и муниципального управления. Развитие объектов, составляющих эту инфраструктуру, всегда сопряжено с высокими затратами. Во всяком случае, размеры финансирования выходят за пределы возможностей региональных и городских бюджетов. Но решать эти проблемы все равно надо, поскольку развитие инфраструктуры в значительной степени обеспечивает экономический рост. К тому же есть еще и вопрос качества публичных услуг. Поэтому для решения своих задач власть привлекает частный бизнес и вступает с ним в партнерские отношения. Для предпринимателей партнерство с властью означает снижение долгосрочных рисков ведения бизнеса.

Модернизировать транспортную, энергетическую и социальную инфраструктуру можно различными путями, но модель государственно-частного партнерства — одна из самых эффективных. Наиболее перспективными сферами для развития механизмов государственно-частного партнерства являются ЖКХ, транспорт и энергетика. В текущих условиях, когда возникает всеобщий кризис ликвидности, те сферы экономики, которые могут генерировать денежный поток в краткосрочной перспективе, безусловно, более приоритетны, чем другие. Но проекты в энергетической и транспортной сфере более капиталоемкие и долгосрочные для возврата инвестиций, вместе с тем и более перспективные в силу масштабности.

Список источников

1. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства. Аналитическая записка. [Электронный ресурс]. URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>.
2. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2010. — № 4(148). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/528/>.
3. ВЭБ предлагает создать Национальный центр государственно-частного партнерства. [Электронный ресурс]. URL: <http://bankir.ru/news/article/1095642>.
4. Государственно-частное партнерство в образовании. Законодательный аспект [Рабочие материалы к круглому столу в Государственной Думе ФС РФ (Москва, 18.10.07), подготовленные Федеральным агентством по образованию] // За правовую поддержку отечественных товаропроизводителей. [Электронный ресурс]. URL: http://www.dpr.ru/journal/journal_31_13.htm.

5. Государственно-частное партнерство. Новые возможности для развития инфраструктуры в странах с переходной экономикой: материалы международной конференции (Москва, 21-22 окт. 2008 г.) // Внешэкономбанк. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsb.ru/ru/PPP/pppconfi>.

6. Круглый стол «Государственно-частное партнерство: первоочередные меры совершенствования нормативно-правовой базы». // Vegas lex. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vegaslex.ru/db/msg/10389>.

7. Понизов П. Формирование комплексного механизма государственно-частного партнерства. // Общество и экономика. — 2009. — №8-9.

Информация об авторах

Сидорова Елена Николаевна (Екатеринбург) — кандидат экономических наук, доцент, заведующая информационно-аналитическим отделом Учреждения Российской академии наук Институт экономики Уральского отделения РАН (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: katelen@mail.ru).

Татаркин Денис Александрович (Екатеринбург) — кандидат экономических наук, заведующий сектором финансов и стратегического развития Центра стратегического развития территорий Учреждения Российской академии наук Институт экономики Уральского отделения РАН (620014, г. Екатеринбург, ул. Московская, 29, e-mail: tatarkin@mail.ru).

E. N. Sidorova

Ph.D. In Economics, associate professor
Establishment of the Russian Academy of Sciences
Institute of Economics, Ural Branch of RAS

D. A. Tatarkin

Ph.D. In Economics
Establishment of the Russian Academy of Sciences
Institute of Economics, Ural Branch of RAS

Institutional framework of public-private partnership development in Russia

The paper examines the institutional foundations of public-private partnerships development in the Russian Federation. The analysis of obstacles to more widespread adoption of public-private partnership in Russia has revealed many unresolved issues. First of all, these are the gaps in the legislation, a number of serious institutional constraints. The role of public institutions in developing cooperation between business and government is shown. It was determined that for each country and region it is essential to identify the priority sectors of public-private partnership.

Keywords: public-private partnership, legal framework, institutional framework, Investment Fund of the Russian Federation, public corporations, innovative venture capital funds, special economic zones

References

1. Ayrapetyan M. S. Zarubezhnyy opyt ispol'zovaniya gosudarstvenno-chastnogo partnyorstva. Analiticheskaya zapiska [International experience of using public-private partnership. Briefing note, executive summary]. Retrieved from <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>

2. Byulleten' Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii, № 4 (148) (2010) [Bulletin of the Russian Accounting Chamber]. Retrieved from <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/528/>

3. VEB predlaet sozdat' Natsional'nyy tsentr gosudarstvenno-chastnogo partnerstva (2008) [Vneshekonombank suggests to create the National Center for Public-Private Partnership]. Retrieved from <http://bankir.ru/news/article/1095642>

4. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo v obrazovanii. Zakonodatel'nyy aspekt (2007) [Public-private partnerships in education. Legal aspects]. For legal support to domestic producers. Retrieved from http://www.dpr.ru/journal/journal_31_13.htm

5. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. Novye vozmozhnosti dlya razvitiya infrastruktury v stranakh s perekhodnoy ekonomikoy: materialy mezhdunarodnoy konferentsii (2008) [Public-private partnerships. New opportunities for infrastructure development in transitional economies: Proceedings of the International Conference]. Moscow: Vneshekonombank. Retrieved from <http://www.vsb.ru/ru/PPP/pppconfi>

6. Kruglyy stol «Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: pervoocherednye mery sovershenstvovaniya normativno-pravovoy bazy» (2008) [Panel discussion «Public-Private Partnership: The priority measures to improve the regulatory framework»]. Vegas Lex. Retrieved from <http://www.vegaslex.ru/db/msg/10389>

7. Ponizov P. (2009). Formirovaniye kompleksnogo mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [The formation of a complex public-private partnership mechanism]. Society and Economics, 8-9.

Information about the authors

Sidorova Elena Nikolaevna (Ekaterinburg) — Ph.D. In Economics, associate professor, Head of the research and information department at the Establishment of the Russian Academy of Sciences Institute of Economics, Ural Branch of RAS (620014, Ekaterinburg, Moskovskaya 29, e-mail: katelen@mail.ru).

Tatarkin Denis Aleksandrovich (Ekaterinburg) — Ph.D. In Economics, Head of the finances and strategic development sector at the Center for strategic development of the territories, Establishment of the Russian Academy of Sciences Institute of Economics, Ural Branch of RAS (620014, Ekaterinburg, Moskovskaya 29, e-mail: tatarkin@mail.ru).