

## Совершенствованию государственно-частного партнерства в России - системный подход

© 2013 А.Г. Зельднер

доктор экономических наук, профессор  
Институт экономики Российской академии наук  
E-mail: slavaap@rambler.ru

Показан системный подход, направленный на развитие государственно-частного партнерства за счет стимулирования привлечения частных инвестиций, налоговых преференций, льготных кредитов, совершенствования управления и правовой обеспеченности ГЧП.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство (ГЧП), частные инвестиции, налоговые преференции, право.

Необходимость массового развития государственно-частного партнерства (ГЧП) как формы реализации модели смешанной экономики связана не только с возможностью привлечения частного капитала для развития экономики в условиях ограниченных возможностей бюджета, но и с существенным положительным опытом развитых стран по использованию различных форм и механизмов ГЧП. Как показывает зарубежный опыт, переход во все больших масштабах к развитию государственно-частного партнерства, расширение отраслей и сфер использования принципов партнерства обеспечивают существенный мультипликативный эффект. Так, доля китайских зон технико-экономического развития в ВВП достигла 5 %, в прибавочной стоимости промышленной продукции - 6,7 %, в привлечении иностранных инвестиций - 18%, в экспорте - 10,1 %<sup>1</sup>. Китай сумел добиться от General Motors согласия на размещение в стране корпоративного центра НИОКР и передачу новейших технологических разработок, открыто сделав это условием допуска на свой рынок. Требования по локализации инжиниринговых центров предъявлялись также к таким компаниям, как Siemens, Nokia, Lucent, Nortel Hewlett Packard и др. Следует отметить, что, даже вступив в ВТО, Китай сумел избежать прямого запрета на увязывание допуска иностранных инвестиций с требованиями локализации и передачи технологий.

Основной функцией государственно-частного партнерства выступает участие партнеров в интеграционной схеме по созданию цепочки добавленных стоимостей, обеспечивающих высокий конечный результат. При таком подходе у частного бизнеса возникает интерес вкладывать инвестиции и получать гарантированную прибыль. Бизнес заинтересован в привлечении в совместные проекты современных технологий, ноу-хау, эффективного менеджмента. Государ-

ство при этом получает дополнительное финансирование совместных проектов и решает не только инфраструктурные проблемы, но и проблемы социальной устойчивости. Партнерские отношения реализуются за счет перераспределения правомочий собственности, фиксирующегося посредством контрактов совместных обязательств, балансирующих интересы властей, бизнеса и населения. Фундаментом партнерства выступают договорно-правовые отношения со взаимными обязательствами, распределительными отношениями, хеджированием рисков и участием институтов гражданского общества.

Несмотря на возрастающую значимость государственно-частного партнерства, широкое распространение его институтов в России сдерживается несовершенством имущественных и правовых отношений, неотработанностью вопросов правомочий собственности в процессе заключения договоров партнерства, несогласованностью положений Налогового, Бюджетного и Гражданского кодексов с отраслевыми и региональными нормативами. Более того, в России до сих пор нет закона, четко определяющего сущность и понимание государственно-частного партнерства, зато его эффективность порой подвергается сомнению. Так, отмечая важность “институтов кооперации государства и бизнеса”, А.М. Михайлов считает “дискуссионным... положение относительно того, что государственно-частное партнерство служит наилучшим способом сочетания достоинств институтов командной и рыночной экономики”<sup>2</sup>.

Обобщение зарубежного и отечественного опыта функционирования различных форм и моделей партнерских отношений государства и бизнеса и проведение эмпирического анализа (на базе анкетирования резидентов особых экономических зон) позволяет нам наметить основные направления совершенствования государственно-частного партнерства в России.

**Привлечение частных инвестиций в инфраструктурные проекты ГЧП.** В своей предвыборной статье “О наших экономических задачах” премьер-министр В. Путин подчеркивал, что “главный источник создания новых производств, новых рабочих мест - частные инвестиции”, “наращивать инвестиции за бюджетный счет нельзя, это может ослабить макроэкономическую устойчивость”. Пока же доля госсектора в общем объеме вложений около 40 %, из них бюджетные - 19,4 %<sup>3</sup>. И это связано не только с ограничением бюджетных средств, но и с тем, что, по имеющимся данным, стоимость частного капитала в финансовой системе России оценивается в 35,5 трлн руб., для сравнения отметим, что расходы консолидированного бюджета в 2010 г. составляли 17,6 трлн руб.

С целью привлечения частных инвестиций государство предпринимает попытки широкой мобилизации различных институтов развития, создавая налоговые преференции, таможенные льготы, обеспечивая строительство инфраструктуры и учитывая при этом, что существует взаимосвязь между выделяемыми бюджетными и привлекаемыми частными инвестициями. Среди институтов развития выделим особые экономические зоны, по которым принят Федеральный закон и имеется возможность оценить имеющийся опыт их функционирования и выявить существующие проблемы.

Что же происходит в российских особых экономических зонах? Проведенный анализ по материалам сводных годовых отчетов ОАО “ОЭЗ” показал, что прослеживается устойчивая тенденция недофинансирования строительства инфраструктуры в особых экономических зонах. Так, по технико-внедренческой зоне (ТВЗ) “Дубна” за 2006-2010 гг. плановый объем финансирования строительства инфраструктуры был обеспечен на 59,2 %, по ТВЗ “Томск” - на 28,4 %, по ТВЗ “Зеленоград” - на 29,6 % и только по ТВЗ “Санкт-Петербург” - на 83,1 %. В целом, за 5 лет (2006-2010) по четырем технико-внедренческим зонам фактические бюджетные вложения составили 22,2 млрд руб. (при плане 48,6 млрд руб. процент выполнения плана 45,7)<sup>4</sup>. В 2011 г. плановый объем инвестиций на создание инфраструктуры ОЭЗ составлял 28,7 млрд руб., фактически инвестировано 10,5 млрд руб., или 36,6 % плана<sup>5</sup>.

Невыполнение обязательств по бюджетному финансированию особых технико-внедренческих экономических зон приводит не только к удорожанию строительства, но и к потере доверия частного бизнеса к государственным обязательствам.

Наряду с указанным и финансовое состояние большинства предприятий-резидентов не позволяет им активно участвовать как в формировании инфраструктуры, так и в финансировании новейших технологических разработок. Так, результаты анкетирования резидентов ОЭЗ показали<sup>6</sup>, что преобладающим источником финансирования инновационных разработок выступают собственные средства у 86,1 % предприятий-резидентов, кредитные средства используют 8,9 % предприятий. Остальные резиденты используют другие источники, включая средства венчурного фонда. Большинство предприятий используют один источник финансирования, примерно треть указали наличие двух источников.

Именно напряженностью с источниками финансирования можно объяснить то, что большая часть резидентов ОЭЗ не участвуют в инвестировании производственной и социальной инфраструктуры. Так, в процессе опроса резидентов ТВЗ “Дубна” и “Томск” только 20 % принимают участие в финансировании производственной и 12 % - социальной инфраструктуры.

Такое участие бизнеса в инновационно-инвестиционном процессе связано и со слабой кредитной обеспеченностью, с рисками длительного цикла реализации проектов, возмозными убытками и непредсказуемостью налоговой системы. В этих условиях государство обязано брать на себя риски и обеспечивать такую инновационную политику, которая гарантировала бы устойчивое финансирование, разработку, освоение и спрос на рынке новой технологической продукции. Но одновременно государство должно усилить контроль за расходованием бюджетных средств, осуществляя постоянный мониторинг. В данной связи важно достигать на практике, как отмечает В.А. Перепелкин, “перехода от действий по прямой поддержке, в частности через выделение дотаций, к более сложным механизмам оказания финансовой помощи, нацеленным не столько на поддержание и увеличение объемов производства, сколько на повышение социально-экономической эффективности функционирования субсидируемых частей экономики”<sup>7</sup>. Именно активное государственное участие в инвестировании инновационных разработок и обеспечит приток частного капитала в инновационно-инвестиционную деятельность.

Проблема привлечения долгосрочных инвестиционных кредитов становится исключительно актуальной для обеспечения воспроизводственного процесса. Причем это проблема не только ОЭЗ, она касается всех отраслей народного хозяйства. Опросы руководителей промышлен-

ных предприятий, проводимых Российским экономическим барометром, указывают на общий относительный дефицит кредитных ресурсов около 18-20 % нынешнего кредитного портфеля, что для всего нефинансового сектора оценивается в 3-3,5 % ВВП<sup>8</sup>. Материалы Росстата по выборочному обследованию инвестиционной активности организаций также показали, что основным фактором, ограничивающим инвестиционную деятельность, выступает недостаток собственных финансовых средств. Если в 2000 г. 41 % обследованных организаций указали на этот фактор, то в 2009 г. уже 66 %, т.е., по сути, две трети всех обследуемых организаций. Более трети организаций указывают на высокий процент по кредитам (36 %) как фактор, ограничивающий инвестиционную активность<sup>9</sup>.

Имеется интересный отраслевой опыт по компенсации части процентной ставки по банковским кредитам, который представляет собой скорее поддержку банков, чем отрасль. Крупные банки занимают деньги у ЦБ под 7-8 % годовых. Затем они кредитуют сельскохозяйственных товаропроизводителей под 15-18 %, а те получают от государства 6-7 % компенсации. Фактически государство поддерживает сверхвысокие процентные ставки банков и стимулирует раскрутку инфляции.

Возможен и другой вариант кредитования инвестиционных проектов. Создаваемый Государственный банк развития, специализирующийся на поддержке приоритетных национальных проектов, кредитует их по ставке рефинансирования. При этом расходы бюджета на компенсацию части процентной ставки по банковским кредитам уменьшатся более чем вдвое. Инвесторы получат займы по почти вдвое меньшим ставкам и, таким образом, дополнительные ресурсы для развития. Такой механизм будет одновременно антиинфляционным и антикоррупционным. Расходы на банковские операции и страхование рисков возмещаются за счет бюджета. В данном случае речь идет об участии государства в качестве кредитора через Банк развития инфраструктурных объектов, в том числе и в ОЭЗ.

В целом, следует отметить, что принципы кредитования должны строиться на доступности, стимулирующей кредитование на более длительных сроках возврата. И хотя здесь наблюдается определенное противоречие интересов коммерческих банков и предприятий, их возможно преодолеть за счет государственного регулирования.

В условиях ограниченной возможности для привлечения внутренних инвестиций возрастает роль привлечения иностранных инвестиций и

технологий. Как показывает опыт функционирования китайских зон технико-экономического развития, максимальная открытость и госгарантии налоговых и таможенных льгот обеспечили привлечение иностранных инвестиций и технологий в китайских зонах технико-экономического развития и их эффективное развитие.

Анализ показывает, что система инвестиционного законодательства в России, касающаяся, в частности, и привлечения иностранных инвестиций, носит фрагментарный характер. Как известно, законодательная и нормативная база инвестиционной деятельности в России находится в компетенции федеральных властей, однако это не обеспечивает наличия единого координирующего центра в плане консолидации и реализации инвестиций. Более того, государство часто использует свое суверенное право иммунитета в плане судебной и арбитражной ответственности.

С целью привлечения иностранных инвестиций и технологий целесообразно увеличить вклад федеральных властей за счет установления твердых тарифов на газ, электроэнергию, воду, теплоснабжение и другие коммунальные услуги, для чего необходимы соответствующие законодательные акты. В основе привлечения иностранных инвестиций, помимо политической стабильности, гарантии прав частной собственности, стабильности и решения инфраструктурных и налоговых проблем, важнейшим стимулом выступает гарантия рынка сбыта продукции и вывоз капитала. Особо следует отметить систему гарантий и рисков. Гарантии иностранных инвестиций должны касаться не только возмещения ущерба, но и компенсации упущенной выгоды.

**Налоговое стимулирование привлечения инвестиций.** Важным условием для привлечения частного капитала в развитие инфраструктуры и разработки современных технологий выступает система налоговых преференций. Как эта система реально работает, показало анкетирование резидентов ОЭЗ "Томск" и "Дубна". Анализировалось реальное использование льгот по налогу на прибыль, на имущество, транспортный налог, страховые взносы и др., т.е. по всем тем преференциям, по которым для зоны установлены льготы.

Статистическая обработка анкет показала, что вследствие различных факторов более половины респондентов ОЭЗ "Дубна" и "Томск" (57,4 %) свободны от уплаты лишь одного вида налога (или имеют льготы), 21,3 % предприятий указали на освобождение (льготы) от двух видов налогов, 6,4 % предприятий свободны от уплаты трех видов налогов (имеют льготы), такое же

число предприятий пользуется льготами по четырем видам налогов и, наконец, 8,5 % респондентов указали на наличие льгот по пяти видам налогов. Более подробный анализ ответов респондентов на поставленные в анкете вопросы позволил конкретизировать особенности пользования налоговыми преференциями.

*Налог на прибыль.* Из общего количества резидентов только 38,9 % воспользовались предоставленными им льготами по налогу на прибыль. Налоговые льготы по налогу на прибыль для ОЭЗ в части, относящейся к субъекту Федерации, установлены от 2 до 15,5 % при общей ставке 20 %. Это положение касается только прибыли, полученной на территории ТВЗ (что предполагает ведение раздельного учета) и только при условии ведения на территории ТВЗ технико-внедренческой деятельности в пределах, предусмотренных в соглашениях. Это накладывает определенные ограничения на стимулирование спроса конечной продукции и формирование кластеров.

Относительно низкий удельный вес резидентов, воспользовавшихся льготой по налогу на прибыль, связан не только с обременением, но и с размером льготы. Ряд регионов, например Самарская область, для активизации привлечения резидентов обнуляет ставку налога на прибыль для резидентов ОЭЗ «Тольятти». Следует отметить, что такой опыт использовался в Сингапуре, Китае и в других странах.

*Налог на имущество.* Среди налоговых льгот, предоставленных резидентам ОЭЗ, выделяется налог на имущество тем, что более 40,4 % резидентов воспользовались льготами по этому налогу.

Резиденты ОЭЗ освобождены от уплаты данного налога сроком на 10 лет согласно принятому региональному закону. Льгота предоставляется резидентам ОЭЗ только при условии ведения раздельного учета доходов, полученных при осуществлении технико-внедренческой деятельности, и доходов, полученных при осуществлении иной деятельности. В случае, если резидент не ведет раздельный учет доходов, налогообложение его имущества производится по ставке 2,2 % (например, Закон Томской области от 13 июня 2006 г. № 39-03 «О внесении изменений в статью 4 закона Томской области «О налоге на имущество организаций»»).

Если отдельные имущественные объекты, созданные в результате технико-внедренческой деятельности на территории зоны, используются там же для других видов деятельности, то такое имущество подлежит налогообложению в общем порядке, что, естественно, ограничивает эффективное использование основных фондов, накопленных в зонах.

*Транспортный налог.* Только 14,9 % резидентов ОЭЗ воспользовались льготами по транспортному налогу. В соответствии с региональными законами резиденты ОЭЗ освобождены от «уплаты транспортного налога, кроме автомобилей легковых, водных и воздушных транспортных средств». Согласно ст. 357 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) налогоплательщиками транспортного налога признаются лица, на которых в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения в соответствии со ст. 358 НК, если иное не предусмотрено настоящей статьей. Более того, имеются ограничения для субъектов РФ по использованию этого налога. Налоговые ставки могут быть увеличены (уменьшены) законами субъектов Российской Федерации, но не более чем в 5 раз. Поэтому вопрос с транспортным налогом остается до конца неясным и во многом зависит от инициативы местной налоговой инспекции при проверке резидентов.

*О страховых взносах.* В Законе «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» № 116-ФЗ введена дифференциация различных зон по уплате страховых взносов, причем особые привилегии сделаны для технико-внедренческих и туристско-рекреационных зон, которым установлены пониженные тарифы страховых взносов (в редакции Федерального закона от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ) «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования... Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования». Единый социальный налог, как известно, функционировал до января 2010 г., после чего был отменен. Вместо него были введены страховые взносы, дифференцированные по срокам и плательщикам. При этом предусмотрены пониженные страховые взносы для организаций и индивидуальных предпринимателей, имеющих статус резидента технико-внедренческой или туристско-рекреационной зоны. В остальных ОЭЗ применяются ставки как для обычных налогоплательщиков. Установленный тариф страховых взносов зависит от уровня годового дохода физического лица. Расчеты показывают, что с ростом доходов сумма страховых платежей поэтапно снижается с 14 до 9,5 %, что теоретически делает невыгодным сокращение уровня заработной платы.

Снижение страховых взносов – дело временное. Согласно Федеральному закону от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ для организаций и индивиду-

альных предпринимателей, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны и производящих выплаты физическим лицам, работающим на территории технико-внедренческой особой экономической зоны, в течение 2011-2019 гг. предусматривается дифференциация тарифов страховых взносов.

Существующие тарифы страховых взносов для ТВЗ будут сохраняться до 2017 г. включительно, а затем начнется плавный рост по всем федеральным фондам. Уже в 2018 г. ЕСН для технико-внедренческих зон составит 21 %, что, естественно, сокращает стимулы инвесторов с большой численностью работающих.

*Земельные отношения в ОЭЗ.* Льготами по земельному налогу и арендной плате пользуются, соответственно, 17 и 19 % резидентов. Режим землепользования в ОЭЗ определяется законом и регулируется гл. 7 (Федеральный закон от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ) «Порядок предоставления земельных участков, расположенных в границах особой экономической зоны, и порядок пользования указанными земельными участками». В соответствии с законом земельные участки в границах экономической зоны могут предоставляться во временное владение и пользование исключительно на основании договора аренды. Арендаторы, в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют право выкупа расположенных под объектами недвижимости земельных участков.

В соответствии с Законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (№ 116-ФЗ в редакции Федерального закона № 340-ФЗ от 25 декабря 2009 г.) резиденты освобождаются от уплаты земельного налога на 5 лет с момента возникновения собственности на земельный участок, предоставленный резиденту ОЭЗ (Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 75-ФЗ, п. 9).

Как известно, ОЭЗ (кроме портовых) создаются только на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности<sup>10</sup>. Если резиденты выкупили участок земли с построенным на нем объектом недвижимости, находящимся в частной собственности, то они могут подпасть под уплату земельного налога на том основании, что, по положению (гл. 1, ст. 1 Федерального закона № 116-ФЗ), выкупленный участок уже не выступает в качестве территории ОЭЗ.

*Таможенный режим ОЭЗ.* Территория зоны считается зоной таможенного контроля, а это означает, что товары размещаются и используются в пределах особой экономической зоны без уплаты таможенных пошлин и НДС. В то же

время, согласно письму Министерства финансов<sup>11</sup>, товары, реализуемые резидентами особых экономических зон российским организациям, не являющимся резидентами особых экономических зон, подлежат налогообложению на добавленную стоимость по ставкам в размере 10 или 18 %. По нашему мнению, такая система использования НДС с товаров, реализуемых резидентами ТВЗ в другие регионы России, лишает возможности создания кластеров, ибо не стимулирует смежников к приобретению продукции с более низкими затратами, произведенной в ТВЗ, что существенно ограничивает спрос.

В целом, касаясь состояния функционирующей налоговой системы ОЭЗ, следует отметить, что она нуждается в более четком законодательном оформлении, и это полностью относится к создаваемым зонам территориального развития. Все принятые нормативно-правовые отношения носят в основном отсылочный характер. В этой связи целесообразно доработать Закон об особых экономических зонах, распространив налоговые льготы на все зональные формы, закрепив законодательно стимулирование кластерных цепочек. По нашему мнению, необходима координация Налогового и Бюджетного кодексов, четко регулирующих механизм получения налоговых преференций как ОЭЗ, так и создаваемых территориальных зон с учетом интересов всех субъектов Федерации.

Одновременно необходимо повысить стимулирующее воздействие налоговых преференций. О важности этого фактора свидетельствуют данные ИФНС России по г. Томску (от 14 октября 2010 г.), согласно которым общий объем налоговых льгот, предоставленных резидентам за период функционирования ТВЗ «Томск», составил 44013,1 тыс. руб. В том числе: по налогу на прибыль резидентами получено освобождений на сумму 909,7 тыс. руб.; по налогу на имущество организаций налоговые льготы, предоставленные резидентам, составили 23833,0 тыс. руб.; налоговые льготы резидентам по уплате транспортного налога - 23,7 тыс. руб., льготы резидентам по уплате Единого социального налога - 19246,7 тыс. руб. В то же время общий объем налоговых отчислений резидентами зоны в консолидированный бюджет составил 228,2 млн руб., что существенно выше предоставленных резидентам налоговых преференций, в том числе в федеральный бюджет 168,1 млн руб., в местный бюджет 15,2 млн руб.

В общем, учитывая складывающееся положение с инвестициями, а также низкий стимулирующий эффект от налоговых льгот, целесообразно на период полного завершения строи-

тельства инфраструктуры ОЭЗ освободить от уплаты налогов (кроме страховых взносов) всех резидентов особых экономических зон не менее чем на 10 лет, а по окончании этого срока все налоги в течение последующих 10 лет уплачивать по ставкам, уменьшенным на 40-50 %. Это касается и иностранных резидентов. Одновременно оплата труда, полученная физическими лицами, работающими в зонах, должна облагаться подоходным налогом со скидкой до 50 %.

**Управление процессом совершенствования ГЧП.** Система управления развитием ГЧП должна строиться по схеме, предполагающей переход от традиционной иерархической системы управления в направлении стимулирования горизонтальных отношений партнерства, обеспечивающих приток инвестиций и охватывающих систему приращения цепочек стоимостей при формировании кластеров. В этой связи управление процессом взаимодействия государства и бизнеса в формате ГЧП должно базироваться на принципах, ориентированных на повышение эффективности управления на всех уровнях партнерского взаимодействия.

В настоящее время функции управления ГЧП разбросаны по разным ведомствам, большая часть из них возложена на МЭР. Помимо этого, отраслевые министерства, к которым могут быть прикреплены проекты ГЧП, также создают собственные подразделения в области ГЧП. Соответствующие подразделения имеются и в регионах. Это означает отсутствие единой системы управления и децентрализацию ответственности. Отсутствие централизованной системы управления - одна из основных причин, сдерживающих развитие ГЧП в России. Необходимо создать соответствующий орган управления в виде ведомства, совета и т.п., но с функциями министерства, координирующего с учетом генеральной схемы развития и размещения производительных сил все крупные проекты на федеральном уровне и согласующего их на региональном и муниципальном уровне.

Во многих развитых странах созданы специализированные институты и механизмы<sup>12</sup> управления процессом развития государственно-частным партнерством, что себя вполне оправдало. Более того, в условиях интеграции развитые страны переходят к процессу консолидации норм и правил функционирования ГЧП, который можно рассматривать в контексте решения отмеченной В.А. Мещеровым более широкой проблемы: «В современных условиях глобализации возникает парадоксальная ситуация, когда транснациональная система экономических отношений практически не имеет собственной си-

стемы транснациональных институциональных отношений, а регулируется национальными (в некоторых аспектах весьма стандартизированными) институциональными отношениями»<sup>13</sup>. Для поддержания эффективности ГЧП в странах - членах ОЭСР с 1999 г. действуют жесткие международные правила для участников партнерства, оформленные Соглашением по борьбе с коррупцией, предусматривающие уголовную ответственность.

Важным фактором успешного управления развитием государственно-частного партнерства выступает эффективное распределение прав, обязанностей и сфер ответственности между государством и частным бизнесом. Опыт показывает, что наиболее эффективно задачи партнерств решаются, когда к сфере ответственности государства относятся проблемы стратегического планирования и обоснование на этой базе выбора объектов, софинансирование, а также определение действий в форс-мажорных обстоятельствах. В сферу полномочий и ответственности частного бизнеса включаются вопросы детализации проектов, организация строительства, финансирование и оперативное управление их деятельностью. При этом передача существенных прав частному бизнесу в ГЧП предполагает увеличение, а не уменьшение, как может показаться, ответственности государственных органов власти и органов местного самоуправления за конечные результаты проектов. По мере совершенствования форм и моделей функционирования ГЧП все больше начинают смещаться акценты конечной цели управления, важность приобретает не только социальная значимость проекта, но и создание добавленной стоимости при условии получения услуг высокого качества за прежнюю стоимость или услуг того же качества за более низкую стоимость.

Функции управляющих и координирующих органов на региональном и муниципальном уровнях направлены на организацию взаимодействия всех субъектов рыночных отношений и институтов гражданского общества. Речь идет о широкой информации участников партнерства, о проектах, увязке технических деталей, информации о финансовом состоянии партнеров и их кредитоспособности, организации с привлечением общественности для обсуждения стратегии реализации проектов.

Международный и отечественный опыт функционирования ГЧП позволяет сделать вывод о том, что необходимо институциональное закрепление государственно-частного партнерства. В частности, в России требуются институты для реализации возможностей ГЧП как органа уп-

равления их развитием. При этом важно качество управления, системы ГЧП нуждаются в менеджерах, которые являются специалистами не только в создании и управлении сетевыми партнерствами, но и владеют навыками ведения переговоров, управления контрактами и анализа рисков. Передача частному сектору части права предоставлять государственные услуги предполагает увеличение, а не уменьшение ответственности государственных органов власти и органов местного самоуправления за конечный результат и страхование рисков.

По нашему мнению, учитывая возможные масштабы ГЧП, России необходима четкая система управления ГЧП. 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 формирование специализированного федерального агентства по ГЧП на правах министерства или министерства с соответствующими представительскими во всех регионах.

**Правовая обеспеченность ГЧП.** Отсутствие в России Федерального закона о государственно-частном партнерстве как части государственной политики говорит о недооценке правительством роли ГЧП, сдерживающей его развитие. Назрела острая необходимость в законодательном закреплении института ГЧП, учитывая также внимание, которое было уделено партнерству в Концепции России до 2020 г. Однако сохраняющаяся правовая неопределенность сужает потенциальные возможности практического использования ГЧП. Институт партнерства, который может обеспечить выход российской экономики из кризиса, нуждается в развернутом законодательством регулировании, включая и многие процедурные стороны этой формы хозяйственных отношений.

Прежде всего, необходимо четко определить публично-правовые функции государства во всех сферах. В настоящее время сложилась такая конструкция российского права, которая позволяет реализовать публично-правовые функции либо административно (прямое государственное регулирование, регламентирование и пр.), либо через гражданско-правовые функции (например, государственные закупки). Четкой правовой платформы для реализации публично-правовых функций государства путем согласительных процедур не существует. Тем не менее, за государством при ГЧП остаются основные рычаги регулирования и контроля, такие как бюджетная политика, налоговая и кредитная сферы, тарифная

политика, контроль за безопасностью, экологией и др. Благодаря этим функциям государство получает возможность, с одной стороны, предоставлять хозяйственную самостоятельность частному бизнесу, с другой - оставлять за собой контрольные рычаги за реализацией партнерских проектов.

Правительству России следует усилить правовую обеспеченность многочисленных форм государственно-частного партнерства. При этом важно юридически правильно оценить роль государства не только как главного регулятора, но и как представителя и защитника общественных интересов и потребностей, т.е. того, что в европейской юридической традиции подразумевается под публичным правом, публичным интересом, публичной службой, публично-правовыми имущественными отношениями и публично-правовой собственностью.

Нечеткость в вопросах передачи части прав собственности от государства частному бизнесу, отсутствие закона о государственной собственности, о национализации и других важнейших нормативных актов приводит к высокой доле рисков при инвестировании частных средств в объекты государственной инфраструктуры. Законодательное закрепление прав пользования объектами государственной собственности за частными компаниями в рамках концепции ГЧП, но без изменения ее базовых отношений, предоставление правовых гарантий этим компаниям по возврату вложенных средств позволят значительно снизить риски частных инвестиций и активизировать процесс ГЧП. В принципе, в основе стабильного функционирования ГЧП должен лежать закон о государственной собственности, в котором четко должны быть определены права и обязанности государства и частного бизнеса в отношении федеральной, региональной и муниципальной собственности.

Развитие ГЧП предполагает юридические отношения партнеров, закрепленные в нормативно-правовых актах и четко согласованные. Однако действующим законодательством не предусмотрены иные виды соглашений о ГЧП, кроме концессионных. В отношениях между государством и бизнесом использование принципа свободы договора противоречит бюджетному законодательству.

В настоящее время деятельность в рамках ГЧП регулируется Гражданским кодексом, Бюджетным кодексом, Жилищным кодексом и прочими специальными законами ("О концессионных соглашениях", "О свободных экономических зонах" и пр.), а также отраслевыми законами и нормативно-правовыми актами. Все кодек-

сы, законы и отраслевые положения между собой слабо взаимосвязаны и не обеспечивают успешного функционирования ГЧП. Вот почему России необходимо принятие федерального закона как основы формирования нормативно-правовой и институциональной базы ГЧП.

<sup>1</sup> Цяньшэн П., Кай В. Опыт китайских зон техно-экономического развития. СПб., 2006. С. 3.

<sup>2</sup> Михайлов А.М. Совершенствование институтов национальной инновационной системы России // Вестник Самарского финансово-экономического института. 2012. □ 2 (14). С. 13.

<sup>3</sup> Российская газета. 2011. 22 дек.

<sup>4</sup> Расчеты по данным годового отчета ОАО "Особые экономические зоны" за 2010 г. URL: <http://www.oao-oez.ru>.

<sup>5</sup> Расчеты по данным годового отчета ОАО "Особые экономические зоны" за 2011 г. URL: <http://www.oao-oez.ru>.

<sup>6</sup> Эмпирический анализ производственно-финансовой деятельности резидентов особых техно-внедренческих зон "Дубна" и "Томск", охвативший 86 предприятий, касался эффективности использования государственных рычагов управления (бюджетных средств, налоговых преференций и таможенных льгот) и реальных возможностей привлечения частных инвестиций в инвестиционно-инновационное развитие ОЭЗ. Большинство предприятий, ответивших на вопросы анкеты, - это малые предприятия с численностью до 100 чел. При этом преобладают предприятия, зарегистрированные в форме общества с ограниченной ответственностью (48,8 %), на долю открытых акционерных общества приходится 41,9 % предприятий, остальные зарегистрированы в форме закрытых акционерных обществ.

<sup>7</sup> Переплшкин В.А. Сокращение масштабов субсидирования экономики как причина ускоренного роста сектора услуг // Экономические науки. 2011. □ 5 (78). С. 9.

<sup>8</sup> Российский экономический барометр: мес. бюл. 2006. URL: [ecsocman.edu.ru](http://ecsocman.edu.ru).

<sup>9</sup> По материалам Российского статистического ежегодника / Росстат. М., 2010. С. 688.

<sup>10</sup> Исключение составляет только часть участков, на которых размещены объекты инженерной инфраструктуры, образовательные или научно-исследовательские организации.

<sup>11</sup> Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 21 янв. 2008 г. □ 03-07-08/14.

<sup>12</sup> В отдельных странах функции регулирования ГЧП выполняют профильные министерства и ведомства или создаваемые ими же специализированные структуры по отраслевой схеме. Возможен вариант единого органа управления для всех секторов экономики, как, например, в Сербии. В странах Европейского союза управление частно-государственными партнерствами осуществляют министерства экономики или финансов, министерства регионального развития, отдельные отраслевые министерства. В США этими вопросами занимаются министерства экономики, финансов, обороны, в Канаде - министерство финансов, в Австралии - министерство провинций. В странах Европейского союза проблемами содействия, мониторинга частно-государственного партнерства и финансирования занимается ряд генеральных дирекций Комиссии ЕС. Поддержкой проектов частно-государственного партнерства занимаются также структуры Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и европейская группа Всемирного банка, а также Европейский инвестиционный банк (ЕИБ).

<sup>13</sup> Мещеров В.А. Рыночный механизм рентных отношений в мировой экономике // Экономические науки. 2010. □ 11 (72). С. 304.

Поступила в редакцию 01.12.2012 г.