

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ¹

*Евгений Анатольевич КУЗЬМИН,
младший научный сотрудник*

*ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет»
г. Екатеринбург, Россия, E-mail: KuzminEA@gmail.com*

Условия возрастающей неопределенности в организации деятельности по управлению существующими и созданию новых объектов инфраструктуры приводят к необходимости разработки новых адаптивных методов, нацеленных на эффективное управление рисками. Различия в базовых положениях в развитии стран определяют суверенные диспропорции, определяющие институциональные особенности реализации проектов государственно-частного

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 11-12-66006а/У

партнерства. Исходя из этого, исследование и анализ сложившихся особенностей инфраструктурного менеджмента являются актуальной научной задачей. В решении данной задачи возможно представление классификации проектов ГЧП, выделение общих признаков типологии, идентификация факторов и рисков на них влияющих.

Conditions of increasing uncertainty in the organization of the management of existing and creation of new infrastructure makes it necessary to develop new adaptive methods for the effective management of risks. Differences in the basic provisions of the development of sovereign countries decide the disparities that define the institutional features of the implementation of public-private partnership. On this basis, research and analysis of the prevailing infrastructure management are urgent scientific task. In dealing with this problem is possible representation of the classification of PPP projects, highlighting common features of typology, identification of factors and risks affecting them.

Переход экономики к инновационному типу развития требует качественной трансформации всех направлений общественной деятельности, создание институциональных условий к разработке и внедрению новых технологий. Современная ситуация в России характеризуется этапом формирования и развития специальных институтов, которые содействуют становлению государственно-частного партнерства. Форма государственно-частного партнерства представляется наиболее подходящей для создания и организации необходимой инновационной инфраструктуры, в том числе создание вспомогательных объектов, обслуживающих предприятия и организации основных производств и видов экономической деятельности.

Нормативная правовая основа государственно-частного партнерства (ГЧП) в России складывается из совокупности федеральных и региональных законов, регламентирующих и устанавливающих принципы организации проектов ГЧП, задач и цели их реализации, полномочия и обязанности государственных исполнительных органов власти, роль местного самоуправления в решении задачи по проектированию мест приложения проектов и вклада ресурсов государственных структур. Важным моментом является разграничение вопросов, связанным с взаимоотношениями с частным бизнесом, распределения рисков и потенциальных выгод от участия в проектах государственно-частного партнерства.

Базовым основополагающим законодательным актом, определяющим направление государственной политики в сфере организации проектов государственно-частного партнерства является Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ в ред. от 19.07.2011 г. «О концессионных соглашениях» [1]. Целью федерального закона о концессионных соглашениях являются привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Механизм концессии предполагает, что по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее - объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Законом также устанавливаются объекты, которые могут выступать в предметом концессионных соглашений: (см. текст в предыдущей редакции)

1) автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, в том числе мосты, путепроводы, тоннели, стоянки автотранспортных средств, пункты пропуска автотранспортных средств, пункты взимания платы с владельцев автотранспортных средств; (см. текст в предыдущей редакции)

2) объекты железнодорожного транспорта;

3) объекты трубопроводного транспорта;

4) морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур; (см. текст в предыдущей редакции)

5) морские и речные суда, суда смешанного (река - море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки;

6) аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также создаваемые и предназначенные для организации полетов гражданских воздушных судов авиационная инфраструктура и средства обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи;

7) объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;

8) гидротехнические сооружения;

9) объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;

10) системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, а также объекты социально-бытового назначения;

11) метрополитен и другой транспорт общего пользования;

12) объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения;

13) объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения.

Представленные формы обладает своими особенностями формирования и реализации. Наиболее простая организационная схема реализации ГЧП-проектов в России представляется следующим образом:

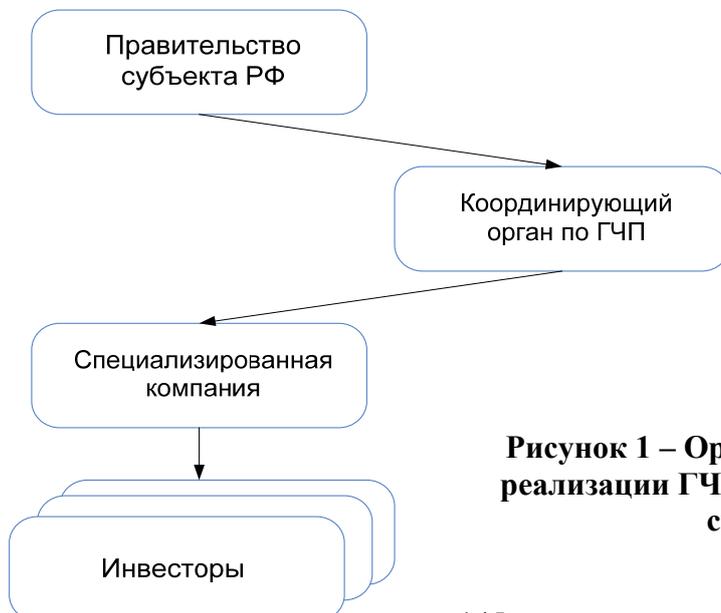


Рисунок 1 – Организационная схема реализации ГЧП-проектов на уровне субъекта

Региональное законодательство в вопросе о ГЧП закрепляют понятие ГЧП и его формы, но единообразия в определениях нет. В целом ГЧП рассматривается как взаимовыгодное сотрудничество (отношения) регионов и частного бизнеса в реализации значимых проектов, но реализуется такое сотрудничество в различных формах. Наиболее распространенной формой регламентации деятельности ГЧП-проектов как на федеральном так и региональном уровне является концессия:

- заключение только концессионных соглашений (ст. 11 Закона Саратовской области от 28.06.2007 № 116-ЗСО);
- заключение и исполнение соглашений, в том числе концессионных (п. 1 ст. 4 Закона г. Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100, п. 1 ст. 4 Закона Республики Дагестан от 01.02.2008 № 5, п. 1 ст. 4 Закона Республики Алтай от 05.03.2008 № 15-РЗ);
- не только заключение договоров (контрактов) о сотрудничестве, управлении компанией, реализации, лизинговых договоров, договоров об уступке (концессии), но и создание смешанных компаний или присоединение государственных образований и частных партнеров к существующей компании (Стратегия экономического и социального развития Республики Коми на 2006 - 2010 гг. и на период до 2015 г., одобренная Постановлением Правительства Республики Коми от 27.03.2006 № 45).

Подробное рассмотрение экономико-организационного механизма концессионных соглашений в простой и усложненной модельной форме является важным условием понимания всего процесса реализации проектов государственно-частного партнерства в России (рисунок 2, 3).

Основываясь на том, что большинство проектов государственно-частного партнерства в России реализуются через форму концессии, то можно сделать вывод о том, что вся институциональная структура выстроена изначально для организации данных проектов и не учитывает возможность создание проектов государственно-частного партнерства по другим формам и моделям.

Решение вопроса практического применения других форм и моделей государственно-частного партнерства, отличных от формы концессии, реализуется через различные договора гражданско-правового характера в силу отсутствия единого федерального закона о ГЧП.

В региональных законодательных актах о государственно-частном партнерстве дается возможность осуществлять проекты ГЧП с использованием большего набора форм и моделей.

Так, в частности в Законе Московской области от 08.06.2011 г. N 80/2011-ОЗ «Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве» [2] определяются формы участия в проектах ГЧП в виде:

- 1) предоставления имущества, находящегося в собственности, в доверительное управление, аренду, концессию;
- 2) участия в уставных капиталах хозяйственных обществ (инвестиций в уставной (складочный) капитал (паевой фонд));
- 3) предоставления государственных гарантий по кредитам, привлекаемым частными партнерами с целью реализации проекта;
- 4) участия в создании и развитии промышленных округов, особых экономических зон;
- 5) предоставления бюджетных ассигнований.

Несколько в ином виде сформирована институциональная структура в одном из крупнейших промышленных центров – Свердловской области. Законом Свердловской области «Об участии Свердловской области в государственно-

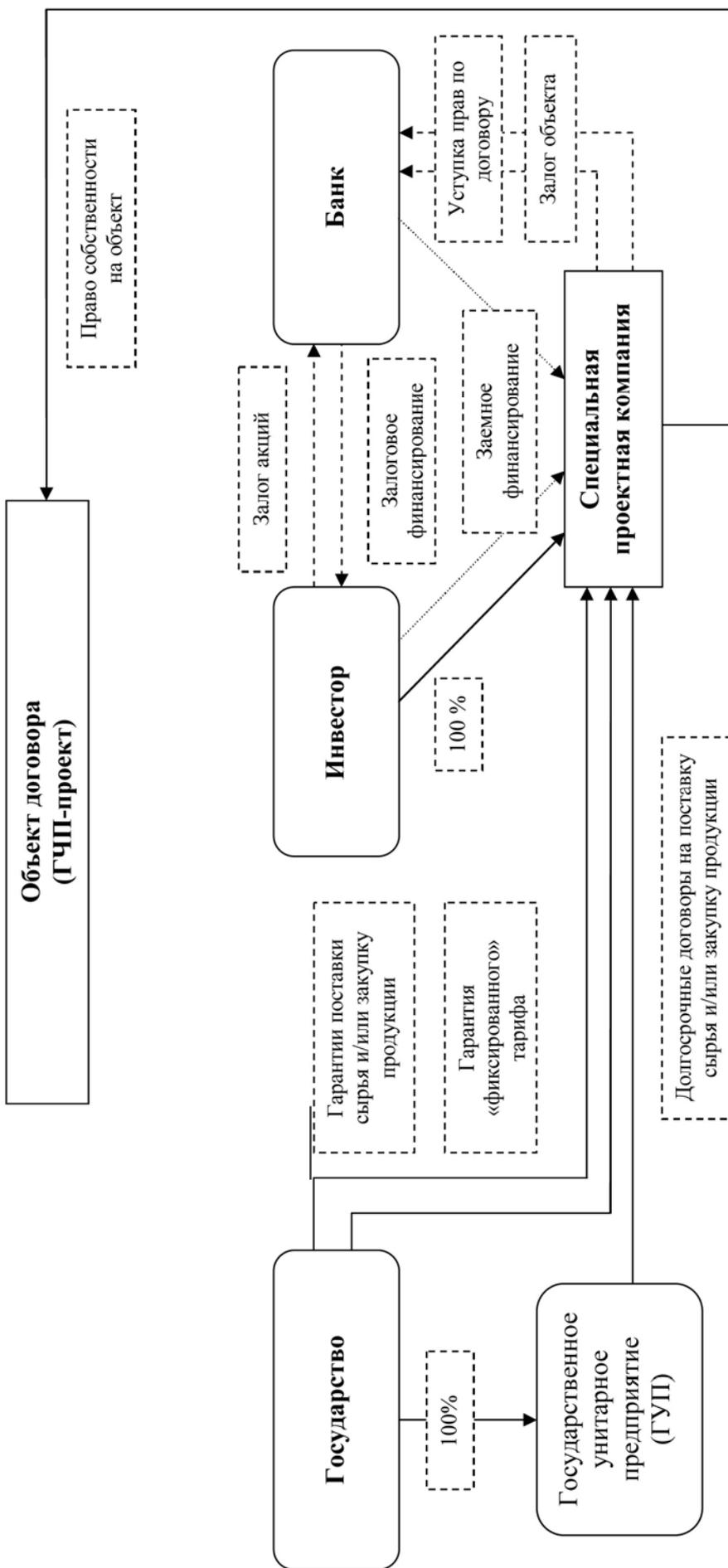


Рисунок 2 – Экономико-правовая схема реализации ГЧП-проектов через форму простой концессии

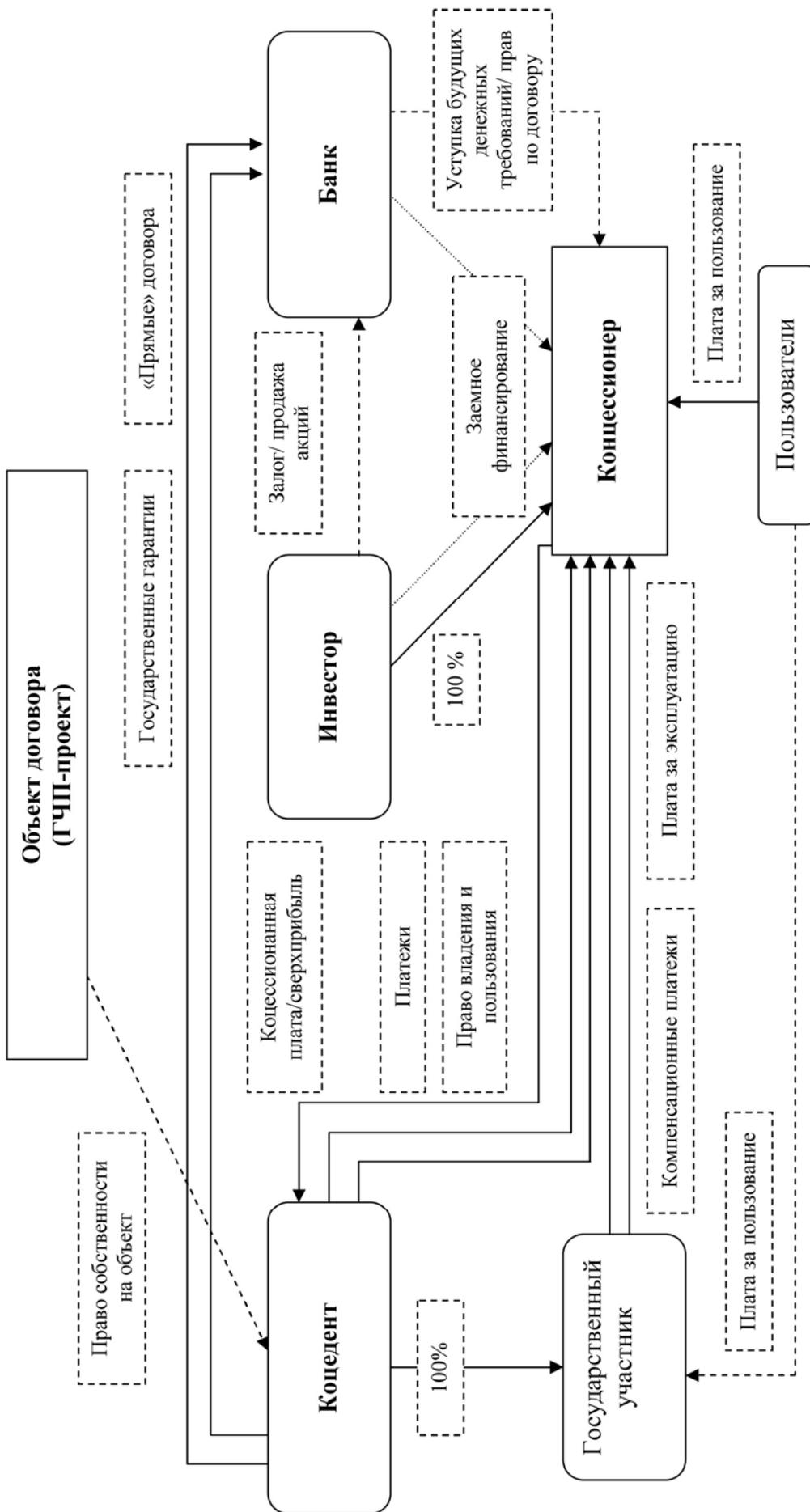


Рисунок 3 – Экономико-правовая схема реализации ГЧП-проектов через форму концессии

качестве основной выбрана форма комплексных инвестиционных проектов. Состав форм отражает особенности развития региона, и необходимость реализации исключительных мер:

- 1) в форме участия в реализации комплексных инвестиционных проектов на условиях соглашений о реализации комплексных инвестиционных проектов;
- 2) в форме участия в концессионных соглашениях;
- 3) в форме участия в уставных капиталах открытых акционерных обществ на условиях договоров и соглашений, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- 4) в иных формах участия в государственно-частном партнерстве на условиях договоров и соглашений, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Особая роль комплексных инвестиционных проектов (программ) в Свердловской области предопределена активизирующимся процессом обновления узкоспециализированных предприятий в небольших населенных пунктах, развитию новых направлений деятельности, диверсификации экономики.

Перечень объектов, относящихся к деятельности данного закона несколько узок по сравнению с перечнем объектов, определенным федеральным законом о концессионных соглашениях. Соглашения о реализации комплексных инвестиционных проектов заключаются в целях создания, реконструкции и (или) эксплуатации следующих объектов:

- 1) объектов транспортной инфраструктуры;
- 2) объектов жилищно-коммунального хозяйства, включая объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения (включая энергогенерирующие системы, а также системы передачи и распределения энергии), водоотведения, очистки сточных вод, утилизации и захоронения твердых бытовых отходов;
- 3) объектов жилищного строительства;
- 4) объектов информационной и телекоммуникационной инфраструктуры;
- 5) объектов, используемых для осуществления медицинской, лечебно-профилактической и иной деятельности в сфере здравоохранения;
- 6) объектов, используемых для осуществления образовательной деятельности, культурной деятельности, социального обслуживания;
- 7) объектов для осуществления туризма, рекреации, объектов спорта;
- 8) объектов в сфере инноваций и промышленного производства;
- 9) объектов по производству, хранению и переработке сельскохозяйственной продукции;
- 10) иных объектов, необходимых для социально-экономического развития.

Обобщая положения законодательных актов федерального и регионального уровня, можно отметить, что объекты по своим особенностям являются крупными и сложными к практическому созданию исключительно одной из сторон, что потребует привлечения большого объема ресурсов. Совместная деятельность государства и частного бизнеса во взаимных интересах приводит к оптимизации процесса инфраструктурного развития, что в свою очередь повышает эффективность функционирования предприятий, снижает транзакционные издержки и, в конечном итоге, содействует укреплению конкурентных позиций.

Таким образом, институциональные особенности реализации проектов государственно-частного партнерства в России основаны на децентрализованном характере определения форм и моделей практического осуществления проектов, разграничением объектов и предметов заключения договор, приоритетным выбором в качестве формы государственно-частного партнерства – форму концессионного соглашения.

“Economic growth in conditions of internationalization”

Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 11-12-66006а/У

Литература:

1. Федеральный закон от 21.07.2005 г. N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». // "Собрание законодательства РФ", 25.07.2005, N 30 (ч. II), ст. 3126
2. Закон Московской области от 08.06.2011 г. N 80/2011-ОЗ «Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве» // "Ежедневные Новости. Подмосковье", N 104, 15.06.2011 г.
3. Областной закон от 23.05.2011 г. N 28-ОЗ «Об участии Свердловской области в государственно-частном партнерстве» // "Собрание законодательства Свердловской области", 03.08.2011 г., N 5-4 (2011), ст. 777